جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

الإطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد
ـ دراسة مقارنة مع المؤسسات الرقابية في الأردن ـ

إعداد الطالب
محمد عبد المحسن بن طريف

إشراف
الدكتور محمد الخلايلة

رسالـــــة مقدمـــة إلى عمادة الدراســات العليـــا
استكمـــالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير
فـــي القانـــون قســم القانـــون العـــام

جامعة مؤتة، ٢٠١١

الآراء الواردة في الرسالة الجامعية لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر جامعة مؤتة

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

MUTAH UNIVERSITY
Deanship of Graduate Studies

نموذج رقم (14)

قرار إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب محمد عبدالمحسن بن طريف الموسومة بـــ:

الإطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد دراسة مقارنة مع المؤسسات الرقابية في الأردن

استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في **القانون.**

القسم: القانون العام.

	التوقيع	التاريخ	
د. محمد علي الخلايلة		2011/05/04	مشرفاً ورئيسا
أ.د. نظام توفيق المجالي		2011/05/04	عضواً
أ.د. مصلح ممدوح الصرايرة		2011/05/04	عضواً
د. حمدي سليمان القبيلات		2011/05/04	عضواً

عميد الدراسات العليا

أ.د. صالح الكساسبة

مؤته – الكرك – الاردن
الرمز البريدي :61710
تلفون :99-03/2372380
فرعي 5328-5330
فاكس 03/2 375694
البريد الالكتروني
الصفحة الالكترونية

MUTAH-KARAK-JORDAN
Postal Code: 61710
TEL :03/2372380-99
Ext. 5328-5330
FAX:03/ 2375694
e-mail: dgs@mutah.edu.jo sedgs@mutah.edu.jo
http://www.mutah.edu.jo/gradest/derasat.htm

الإهداء

إلى روح والدي رحمه الله....

إلى والدتي رمز الحنان....

إلى زوجتي الغالية....

إلى أبنائي عبدالمحسن وميرال....

إلى زملائي في هيئة مكافحة الفساد....

أهدي هذا الجهد المتواضع

محمد عبدالمحسن بن طريف

الشكر والتقدير

بعد شكر الله جلت قدرته على إتمام هذا الجهد العلمي المتواضع، أتقدم بالوفاء والشكر الجزيل إلى أستاذي الفاضل الدكتور محمد الخلايلة لما قدمه لي من علم وتوجيه وإرشاد خلال فترة إشرافه على هذه الرسالة،كما أتقدم بوافر الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الكرام لتفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة.

محمد عبدالمحسن بن طريف

فهرس المحتويات

الملخص

الإطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد في الأردن
ـ دراسة مقارنة مع المؤسسات الرقابية الأخرى ـ

الطالب محمد عبدالمحسن بن طريف

جامعة مؤتة، ٢٠١١

هذه الدراسة هي محاولة متواضعة للبحث في الإطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد في الأردن بالمقارنة مع المؤسسات الرقابية الأخرى وبشكل خاص ديوان المحاسبة وديوان المظالم. وقد تم تقسيم الدراسة إلى اربعة فصول تناول الاول بإيجاز نشأة هيئة مكافحة الفساد وتشكيلها، بينما تناول الثاني الأساس القانون لعمل هيئة مكافحة الفساد(اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ والتشريعات الأردنية المعنية بمكافحة الفساد)، وفي الفصل الثالث اختصاصات الهيئة بالمقارنة مع اختصاصات كل من ديوان المحاسبة وديوان المظالم، أما الفصل الرابع فيتناول الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد سواء تعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن مجلس الهيئة أو القرارات الصادرة عن الادعاء العام لدى الهيئة. وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات والاقتراحات التي يأمل الباحث أن تكون مفيدة وفي مقدمتها ضرورة توفير مزيد من الاستقلال لهيئة مكافحة الفساد وقد تمت الإشارة إلى هذه التوصيات في نهاية الرسالة.

Abstract

The legal framework for Anti-Corruption Commission in Jordan A comparative study with other oversight institutions

Student Mohamed abed Al Mohsen bin Tariff

Mutah University ,2011

This study is an attempt to examine the legal framework for Anti-Corruption Board in Jordan comparedx with other regulatory institutions and in particular the Audit Bureau and the Office of the Ombudsman. The study is divided into an introductory chapter addressing briefly the emergence of anti-corruption body composition, and three chapters considering respectively: the legal basis for the work of Anti-Corruption Board (United Nations Convention against Corruption in 2003, and the Jordanian legislation in this area), the jurisdiction of the Anti-Corruption Board in comparison with Each of the Audit Bureau and the Office of the Ombudsman, the legal nature of the decisions issued by the Anti-Corruption Board (the decisions of the Council of the Board and the decisions of prosecutors to the body. The study concluded a set of recommendations and suggestions that the researcher hopes to be useful, particularly the need to provide more independence to the Anti-Corruption Board. These recommendations are referred to at the end of this study.

الفصل الأول

نشأة وتشكيل هيئة مكافحة الفساد

١.١ المقدمة

إن الفساد المالي والإداري في كل من القطاعين العام والخاص يمثل خطـراً وتهديدا للأمن الوطني، فهو يؤدي إلى تقويض ثقة المواطنين بالحكومة ويحـد مـن المنافسة العادلة والشريفة على مختلف الصعد، ويساهم في انتشار وتنامي الجريمـة المنظمة.

فالفساد الإداري والمالي يعد من أهم الأسباب التي تؤدي إلى فـشل الـدول وتخلفها وانتشار مختلف الإمراض الاقتـصادية والاجتماعيـة والـسياسية كـالفقر والانحراف والديكتاتورية، لذلك فإن الدول التي استطاعت أن تتخلص ولو نسبياً من مرض الفساد حققت نجاحات جيدة في بناء دولة مستقرة، كما أن انتشار الفساد يؤدي إلى سيطرة العصابات على مفاصل الدولة وتحول البلد إلى مستنقع موبوء بأمراض العنف والنفاق والديكتاتورية وبالنتيجة إلى انتشار الفقر والبؤس والفوضى.

ومن أجل الحد من الفساد والسيطرة عليه ظهرت الحاجة إلى تطبيق إجراءات فاعلة وقوية لمكافحته والوقاية منه من شأنها تعزيز الوعي العام وملاحقة مرتكبيه واتخاذ الإجراءات الرادعة بحقهم.

وفي هذا الإطار بادر الأردن إلى التعاون الإقليمي في مجال مكافحة الفساد و تشجيع إنشاء الشبكة العربية للنزاهة ومكافحة الفساد من اجل التعاون البنـاء ونقـل الخبرات لدعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، و للأردن شرف استضافة الاجتماع الأول للشبكة ورئاستها حالياً ويبلغ عدد الدول العربية الأعضاء فيهـا ١٣ دولة إضافة إلى ٣٠ مؤسسة عربية معنية بمكافحة الفساد[١].

كما أولى الأردن موضوع مكافحة الفساد وتعزيز مبادئ النزاهة والـشفافية الوطنية اهتماماً كبيراً من خلال وضع منظومة تشريعية ومؤسسية شـملت قـوانين هيئة مكافحة الفساد ٢٠٠٦ ومكافحة غسل الأموال ٢٠٠٧ وحق الحـصول علـى

---

[1] الشخانبة، تمارا عبدالغني، دور هيئة مكافحة الفساد واتجاهات الجمهور الأردني نحوها دراسة ميدانية على سكان مدينة عمان،٢٠١٠، رسالة ماجستير،الجامعة الأردنية

المعلومة ٢٠٠٧ وإشهار الذمة المالية ٢٠٠٧ وديوان المظالم ٢٠٠٨. فمن اجل توفير وتطوير البيئة التشريعية والإطار المؤسسي لمكافحة الفساد صدر قانون هيئة مكافحة الفساد رقم(٦٢) لسنة ٢٠٠٦ ليلبي مطلباً وطنياً ودولياً لمكافحة الفساد والوقاية منه وتم إنشاء هيئة مكافحة الفساد بموجبه.

وقد وضعت الهيئة إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد للأعوام (٢٠٠٨ – ٢٠١٢) و تم إطلاق هذه الإستراتيجية في مؤتمر وطني شارك فيه ممثلون عن كافة مؤسسات المجتمع المحلي وقد تضمنت هذه الإستراتيجية ستة محاور ركزت على تعزيز قدرات الهيئة وتفعيل جانب الوقاية والتوعية والتثقيف والتدريب وإنفاذ القانون وتنسيق جهود مكافحة الفساد على الصعيدين المحلي والإقليمي[١].

وفيما يتعلق بالأطر المؤسسية الأخرى المعنية بمكافحة الفساد فقد تم إنشاء ديوان المحاسبة عام ١٩٥٢ بموجب قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ استنادا لأحكام المادة رقم ١١٩ من الدستور الأردني والذي يضطلع بدور هام في الرقابة على المال العام والتأكد من سلامة إنفاقه وفقاً للتشريعات المعمول بها. كما تم إنشاء ديوان المظالم الذي كانت فكرته مطبقه منذ عهد الرسول صلى الله عليه وسلم وأصبح في العصر الحديث مكاناً يلجأ إليه المتظلمون من قرارات الإدارة العامة وإجراءاتها. وقد تم إنشاء ديوان المظالم في الأردن بموجب القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٨.

---

[1] انظر في ذلك الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠٠٨ –٢٠١٢).والمنشورة على موقع هيئة مكافحة الفساد عبر الربط التالي http://www.jacc.gov.jo/index.aspx

حيث وضع الأردن مشروع إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد تناولت عدة محاور:

١. تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد.
٢. الوقاية من الفساد.
٣. التثقيف والتدريب والتوعية.
٤. إنفاذ القانون.
٥. تنسيق الجهود لمكافحة الفساد.
٦. التعاون الدولي.

وستحاول هذه الدراسة البحث في الإطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد بالمقارنة مع أهم المؤسسات الرقابية الأخرى لأهمية ذلك للتعريف بهذه الهيئة وطبيعة دورها في هذه المرحلة التي تتزايد فيها الأصوات المطالبة بمكافحة الفساد، ولرسم الحدود بين اختصاصاتها واختصاصات تلك المؤسسات الرقابية.

لقد أشارت الشرائع السماوية جميعها إلى موضوع الفساد كظاهرة سلبية في المجتمعات الإنسانية، فقد ورد بالقرآن الكريم قوله تعالى(وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلاَئِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُواْ أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاء وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لاَ تَعْلَمُونَ) البقرة أية{٣٠}.

وليس هناك تعريفا محددا للفساد، حيث تعددت تعريفات الفساد بالنظرالى تعدد الأشكال والمظاهر التي يتخذها الفساد، فالفساد هو إساءة استخدام السلطة لتحقيق مكسب خاص، وهو معيار للدلالة على غياب المؤسسات الفعّالة، وهو يتضمن كذلك الأعمال التي يمارسها أفراد من خارج الجهاز الحكومي، تعود بالفائدة على الموظف العام فيسمح لهم بالتهرّب من القوانين والسياسات، سواء باستخدام قوانين جديدة أو بإلغاء قوانين قائمة، تمكنهم من تحقيق مكاسب مباشرة وفورية.[١]

كما يعرف الفساد بأنه ذلك السلوك الذي ينحرف عن المبادئ القانونية و الإدارية التي تحكم الدور الذي يقوم به من يتولون الوظائف العامة بسبب اعتبارات شخصية مثل تحقيق المزيد من الثروة الخاصة أو السلطة أو النفوذ[٢]،و قد تبنى كل من البنك الدولي و منظمة الشفافية الدولية تعريف الفساد بأنه استغلال السلطة العامة لتحقيق منافع أو مزايا خاصة[٣]. ومن جانبها أوضحت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي دخلت حيز التنفيذ عام ٢٠٠٥ أن الفساد هو تلك الأفعال الواردة في

---

(1) حسن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية، مجلد ١٨، ع٢٠٠٢،،١، ص٤٤٧.

(٢) السكارنة، بلال خلف، الفساد الإداري،الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠١١، ص١٩

(3)الوصال، كمال أمين، دراسة في الأسباب والآثار ألاقتصاديه للفساد، عالم الفكر، مجلد ٣٨ عدد ٢، ٢٠٠٩، ص ٣٢٥

الفصل الثالث منها في المواد ١٩ وما بعدها سواء كان الفساد في القطاع العـــام أو الخاص وأية أفعال أخرى تجرمها القوانين الداخلية باعتبارها أفعال فساد أو تجرمها في المستقبل باعتبارها كذلك(١).

مشكلة الدراسة

يوجد في الأردن مؤسسات كثيرة معنية بمكافحة الفـساد المـالي والإداري، ويوجد أيضا منظومة تشريعية متعددة، تهدف إلى مكافحة الفساد، إلا أن هنالك خلط واضح لدى مراجعي هذه المؤسسات وأحيانا لدى العـاملين فيهـا أنفـسهم، بـين الاختصاصات التي تناط بها، والتي من بينها هيئة مكافحة الفساد، مما قد يؤدي إلى ضياع الوقت والجهد لدى مراجعي هذه الدوائر، والعاملين بها في حال قدمت شكوى لأي منها، ثم تبين أنها تخرج عن الاختصاص النوعي لتلك الجهة، كذلك يثير تشكيل الهيئة بموجب قانون جدلا حول مدى دستورية إنشاء مؤسسات تتبع للسلطة التنفيذية بموجب قانون وليس نظام،إضافة إلى أن ارتباط الهيئـة بـرئيس الـوزراء يثيـر تساؤلات جدية حول قدرتها على القيام بمهامها، لذا جاءت هذه الدراسـة كمحاولـة متواضعة للوقوف على الإطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد بالمقارنة مع مؤسسات رقابية أخرى كديوان المحاسبة، وديوان المظالم.

الغرض من الدراسة

إن الغرض من هذه الدراسة هو التعرف على الإطار القانوني لهيئة مكافحـة الفساد من حيث النشأة والسند القانوني لذلك والأسس القانونية لعمـل هـذه الهيئـة والاختصاصات التي تضطلع بها، وجهة ارتباطها و طبيعة القرارات الصادرة عنها في إطار اختصاصها، إذ يثير اختصاصها تداخلا مع اختصاصات بعـض الجهـات الرقابية الأخرى في الأردن، كما أن الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن الهيئة مسألة جديرة بالبحث ليتمكن المشتكي لدى الهيئة من معرفة مصير الشكوى المقدمة، وهل هناك جهة يمكن اللجوء إليها بعد صدور القرار في القضية المنظـورة لـدى

---

(1) ابوفرحه، نائل حسني، فعالية الإدارة والإطار المؤسسي في التقليل من الفساد ودور الأجهزة الرقابية في محاربته وتجفيف منابعه، ورقة بحث مقدمة إلى: مؤتمر "الفساد وآثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية" خلال الفترة ٤-٢٠١٠/٨/٥ الجامعة الأردنية، ص ٤

الهيئة،مع العلم أن غالبية الدراسات التي تناولت موضوع مكافحة الفساد وتطرقت لدور الهيئة، اهتمت بالجانب الجنائي في مكافحة الفساد وتركزت على دراسة الأطر التشريعية لذلك ولم يتم الخوض بالجانب الإداري من خلال دراسة الأطر المؤسسية بشيء من التفصيل مما حدي بنا لإجراء هذه الدراسة المتواضعة.

وعليه فأن هذه الدراسة هي محاولة للإجابة على مجموعة من التساؤلات أهمها:

١. هل تعتبر هيئة مكافحة الفساد مؤسسة رقابية بحتة ؟ وما هو السند القانوني لنشأتها؟
٢. هل هنالك استقلال فعلي للهيئة عند ممارسة مهامها ؟
٣. ماهو الأساس القانوني لعمل هيئة مكافحة الفساد؟
٤. هل يتقاطع عمل هيئة مكافحة الفساد مع عمل الجهات الرقابية الأخرى كديوان المحاسبة وديوان المظالم ؟
٥. هل تتمتع هيئة مكافحة الفساد والجهات الرقابية موضوع الدراسة باستقلال حقيقي عند القيام بالمهام المنوطة بها؟
٦. هل تعتبر قرارات هيئة مكافحة الفساد بعد تقديم الشكوى أو فتح ملف قضية معينة سواء بحفظ الشكوى لعدم الاختصاص أو لعدم وجود شبهة فساد أو الإحالة للقضاء قرارات إدارية، أم قضائية ؟ أم إجراء يدخل ضمن اختصاصات الضابطة العدلية !؟

فرضيات البحث:

سوف تقوم هذه الدراسة على مجموعة من الفرضيات وكما يلي :ـ

١. إن الإطار القانوني لمكافحة الفساد متوافر في اطر مؤسسية متخصصة، و قبل إنشاء هيئة مكافحة الفساد، من خلال دائرة مكافحة الفساد و ديوان المحاسبة وديوان الرقابة والتفتيش الإداري.
٢. إن عمل هيئة مكافحة عمل مؤسسي في إطار قانوني يتمثل في التشريعات الناظمة لعمل الهيئة

٣. هناك تداخل بين أعمال المؤسسات الرقابية المعنية بمكافحة الفساد أثناء ممارستها لاختصاصاتها وفقا للتشريعات التي تنظم أعمالها.
٤. إن الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد تختلف باختلاف العمل الذي تقوم بتنظيمه والجهة التي تقوم بإصدار تلك القرارات.

منهج البحث

سيستخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي من خلال وصف الإطار القانوني والمؤسسي لعمل هيئة مكافحة الفساد في التشريع ومقارنته مع التنظيم القانوني لعمل المؤسسات الرقابية الأخرى، كديوان المحاسبة وديوان المظالم. كما سيستخدم المنهج التحليلي وذلك بتحليل النصوص القانونية ذات العلاقة والوقوف على المعنى المقصود منها، كما ستبين الدراسة وبأسلوب مقارن مدى التداخل بين عمل الهيئة وعمل المؤسسات الرقابية الأخرى، للوصول للإجابة عن التساؤلات التي اشرنا إليها.

الدراسات السابقة

في حدود ما يعلم الباحث فانه لا توجد دراسة متخصصة تتناول الإطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد في الأردن من حيث النشأة والتشكيل وطبيعة القرارات الصادرة عنها، وان الدراسات التي أجريت في هذا السياق اهتمت بالجانب الجنائي لقضايا الفساد وبالتشريعات الأردنية ذات العلاقة بمكافحة الفساد أكثر من الجانب الإداري وهو ما دفع الباحث إلى إجراء هذه الدراسة،علما بان الباحث قد استفاد كثيرا من تلك الدراسات وأشار إلى جلها كمراجع لهذه الرسالة.

نطاق الدراسة

ستتناول هذه الدراسة الإطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد بالمقارنة مع المؤسسات الرقابية الأخرى، وقد تم اختيار ديوان المحاسبة وديوان المظالم تحديدا، كونها مؤسسات متخصصة بمكافحة الفساد وهنالك خلط واضح بين اختصاصات هذه المؤسسات لدى مراجعي هذه المؤسسات ولدى العاملين فيها.

محتويات الرسالة

تتكون هذه الرسالة من فصل تمهيدي يتناول بإيجاز نشأة وتشكيل هيئة مكافحة الفساد،وثلاثة فصول تتناول على التوالي : الفصل الأول الأساس القانوني لعمل هيئة مكافحة الفساد، الفصل الثاني اختصاصات هيئة مكافحة الفساد بالمقارنة مع اختصاصات المؤسسات الرقابية الأخرى، الفصل الثالث الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد.

وسنناقش في هذا الفصل وبإيجاز نشأة هيئة مكافحة الفساد وتشكيل الهيئة.

٢.١ نشأة هيئة مكافحة الفساد

تعد المملكة الأردنية الهاشمية من أوائل الدول ألموقعه والمصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد(١)، حيث استضاف الأردن المؤتمر الأول للأطراف في الاتفاقية عام ٢٠٠٦، و تم تشكيل فريق وطني معني بمتابعة تنفيذ الاتفاقية بهدف مراجعة التشريعات الوطنية لتحقيق أعلى نسبه من التوافق مع هذه الاتفاقية، وكذلك المساهمة بتعزيز التعاون والتنسيق فيما بين الجهات المعنية(٢).وللوقوف على نشأة الهيئة لابد من التعرف على السند القانوني لنشأتها وكذلك التعرف على دستورية قانون الهيئة.

١.٢.١ السند القانوني لنشأة هيئة مكافحة الفساد

في عام ٢٠٠٤ صدر قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤ ونصت المادة الثانية منه على مايلي " تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والملحقة بهذا القانون صحيحة ونافدة بالنسبة لجميع الغاية المتوخاة

---

(٢) قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤ المنشور على الصفحة ٣٧١٩ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٦٦٦ بتاريخ ٢٠٠٤/٨/١

(2)أبو سويلم، احمد، مكافحة الفساد في التشريع الأردني – دراسة مقارنه،الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر والتوزيع، ٢٠١٠،عمان،ص٧٤

منها، وفي عام ٢٠٠٥ أوعز جلالة الملك إلى الحكومة بإنشاء هيئة مستقلة تقوم بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بوضع وتنفيذ إستراتيجية عامة لمكافحة الفساد،وان

يكون من مهام هذه الهيئة تجفيف منابع الفساد وتوعية المواطنين بآثاره الخطيرة على خطط التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وبالرجوع للمادة السادسة من الاتفاقية نجدها تضع التزاماً قانونيا على الدول الأطراف فيها ووفقاً لنظام هذه الدول القانوني بأن تقوم بإنشاء هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد ومكافحته.وتنفيذا لهذا الالتزام صدر قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ متضمناً إنشاء هيئة مستقلة تعنى بمكافحة الفساد، حيث نصت الفقرة (أ) من المادة الثالثة من القانون المذكور على مايلي :- تنشأ في المملكة الأردنية الهاشمية هيئة تسمى هيئة مكافحة الفساد ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضي وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني ورئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوي الإدارية".

٢.٢.١ الأساس الدستوري لقانون هيئة مكافحة الفساد

أثار إنشاء الهيئة بموجب قانون جدلا واسعا في مجلس الأمة حول دستورية مثل هذا القانون باعتبار أن التقسيمات والتشكيلات الإدارية وتنظيم الدوائر في المملكة تتم بموجب أنظمة مستقلة صادرة عن مجلس الوزراء سندا لنص المادة ١٢٠ من الدستور والتي تنص على أن التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصهم تعين بأنظمة

يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك وامتثالا لذلك تم على سبيل المثال إنشاء ديوان الخدمة المدنية وديوان الرقابة والتفتيش الإداري وديوان التشريع والرأي[١].

ويرى الباحث أن إنشاء الهيئة بموجب قانون جاء وفقا لأحكام الدستور، لأنه وان لم يتضمن الدستور نصا صريحا يحدد السلطة المختصة بإنشاء المؤسسات العامة، فان هذا الاختصاص يندرج ضمن اختصاص البرلمان، وذلك لان إنشاء المؤسسة العامة يعني أن هنالك حاجة عامة بلغت مبلغا يقتضي تدخل الدولة لإشباعها، فالبرلمان باعتباره ممثلا لإرادة العامة اقدر السلطات في الدولة للحكم وتقدير أن هذه الحاجة تتطلب إشباعها بأسلوب المرفق المتحرر من الروتين الحكومي، كما أن إنشاء المؤسسة العامة يتطلب اعتمادات مالية والبرلمان هو المختص بتقرير واعتماد الأموال العامة[٢]،أما بالنسبة لاختصاص الحكومة استنادا إلى المادة ١٢٠ من الدستور بوضع التقسيمات والتشكيلات الإدارية وتنظيم الدوائر في المملكة، فان ذلك يحصر دورها في تنفيذ القوانين، وتعتبر الأنظمة التي يصدرها مجلس الوزراء وفقا لهذا النص الدستوري أنظمة تنفيذية للقوانين المنشئة والمنظمة للمرفق العام.

ومن جانب أخر فان الدستور الأردني قد نص على حق المواطن في التظلم ومخاطبة السلطات العامة بما ينوبه، حيث جاء في المادة ١٧ منه " للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون " وعليه فإننا مع من يرى أن إنشاء هيئة مكافحة الفساد بقانون يجد أساسا له في هذا النص الدستوري [٣].

---

[1] القبيلات، حمدي، والشطناوي،فيصل، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ ــ دراسة مقارنة،بحث منشور في مجلة دراسات المجلد (٣٥) العدد (٢) لسنة ٢٠٠٨، ص٤١٨

[2] انظر وجهة النظر هذه، شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى،عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣،ص١٨٥

[3] الخلايلة، محمد، القانون الإداري، دار إثراء للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، الطبعة الأولى، ص١٥٩.

ومن الناحية العملية فقد أثبتت التجارب في هذا المجال عدم فاعلية الأجهزة الرقابية المنشأة بموجب أدوات تشريعية لا ترقى لمستوى القانون[١]، ومن هذه الأجهزة ديوان الرقابة والتفتيش الإداري والذي أنشأ بموجب النظام رقم ٥٥ لسنة ١٩٩٢ وكانت مهمة هذا الديوان التثبت من سلامة الإجراءات والأعمال الإدارية في الدوائر وتطويرها وتحسين أدائها وإنتاجها ومراقبة العاملين فيها وفقا للمادة الثامنة من نظامه. إلا أن هذا الديوان لم يكن يمتلك الصلاحيات التي تمكنه من إجراء أي تصويب للمخالفات التي يرصدها أثناء تدقيقه للجهات الخاضعة لرقابته ولم يكن لديه أي صلاحية وفقاً للنظام لإحالة من يثبت تورطه بأي مخالفة إداريه للجهات المختصة لتحديد مسؤوليته التأديبية أو الجزائية إن كانت المخالفة تشكل جرماً جزائياً معاقب عليه وفقاً للتشريعات النافذة. أضف إلى ذلك أن موظفي الديوان لم يكن لديهم صلاحيات الضابطة العدلية في ممارستهم لمهامهم الرقابية[٢]. وقد تم إلغاء هذا الديوان بموجب النظام رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢.

ومن هذه الأجهزة أيضا اللجنة العليا لمكافحة الفساد والتي تشكلت بموجب قرار لرئيس مجلس الوزراء امتثالا لكتاب التكليف السامي للحكومة وقد أنيط بهذه اللجنة مهمة مكافحة الفساد المالي والإداري في القطاعين العام والخاص إلا أن هذه اللجنة كانت تفتقر إلى غطاء تشريعي يضمن استمراريتها إذ شكلت بقرار من رئيس الوزراء وانتهت هذه اللجنة قبل استقالة الحكومة ذاتها التي تمخضت عنها هذه اللجنة[٣].

ومن الأجهزة التي تعنى بمكافحة الفساد أيضا مديرية مكافحة الفساد والتي كانت تجد أساسها القانوني في المادة الثالثة من قانون المخابرات العامة والتي جاء

---

(1) القبيلات، و الشطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني،ص ٤١٨.

(2) القبيلات،حمدي، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ١٩٩٨، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ٢٠١٠،ص١٢٥

(3) القبيلات، و الشطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، ص ٤١٩

فيها بأنه تقوم دائرة المخابرات العامة بالمهام والعمليات الاستخبارية في سبيل امـــن المملكة الأردنية الهاشمية وسلامتها وبالإعمال والمهام التـــي يكلفهـــا بهـــا رئـــيس الوزراء بأوامر خطية وتحمل هذه الأعمال طابع السرية وعلـــى قـــوات الأمـــن أن تساعد هذه الدائرة في أدائها لتلك المهام(١).

وترتبط هيئة مكافحة الفساد وفقا للمادة (٣) من قانونها برئيس الوزراء وهو يجعل استقلال الهيئة محل نظر، كما انه يتعارض باعتقادنا مع المادة السادسة مـــن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي جاء فيها " تقوم كل دولـــه طـــرف وفقـــاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها فـــي الفقـــرة الأولى من هذه المادة مايلزم من الاستقلالية لتمكين تلـــك الهيئـــة أو الهيئـــات مـــن الاضطلاع بوظائفها بصورة فعاله وبمنأى عن أي تأثير لامسوغ له (٢).

وعليه يقترح الباحث إعادة النظر بمسألة ارتباط هيئة مكافحة الفساد بحيـــث تكون مستقلة استقلالاً تاماً وفعليا لكي تقوم بالمهام المناطة بها بكل حياديه وفعاليـــة بعيدا عن أي ضغط من أي جهة كانت، وهذا يتطلب وجود ضوابط قانونية واضحة لتعيين مجلس الهيئة وإنهاء خدماته أواحالة رئيسه أو أي من أعضائه على التقاعد أو الاستيداع لكي لا يكون مصير الرابطة الوظيفية لمجلس الهيئة بيد السلطة التنفيذيـــة مما يشكل معه وسيلة ضغط تحد من فاعلية المجلس في ملاحقة الجرائم المرتكبة من قبل هذه السلطة. كما يلاحظ في هذا السياق عدم وجود الارتباط الكافي بين الهيئـــة والسلطة التشريعية بالمقارنة مع الارتباط بين ديوان المحاسبة والبرلمان كما سنرى لاحقا. فعلى الرغم من أن مجلس الهيئة يتولى إقرار التقرير السنوي ورفعـــه إلـــى مجلس الوزراء ومجلس الأمة عملا بأحكام المادة (١١/ك) من قانون هيئة مكافحـــة الفساد، إلا أن المادة السابقة لم تحدد إلى أي من مجلسي الأمـــة يرفـــع التقريـــر أو الإجراء الذي يتخذ على ضوء هذا التقرير من قبل مجلس الأمة.

---

(1) قانون المخابرات العامة رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٤

(2) الهاشم، ضامن،مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الاردنيه دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣،رسالة ماجستير، ٢٠١٠،ص٥٩

٣.١ تشكيل هيئة مكافحة الفساد

إن الحديث في تشكيل هيئة مكافحة الفساد يقتضي بالضرورة الإشارة لكل من المادتين الثالثة والثامنة من قانون الهيئة فالمادة الثالثة جاء فيها انــه: أ. تنــشأ فــي المملكة هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) ترتبط برئيس الوزراء تتمتــع بشخــصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيــام بجميــع التــصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضي، وينــوب عنهــا فــي الإجراءات القضائية المحامي العام المدني، ورئيس النيابة العامــة الإداريــة فــي الدعاوى الإدارية ب. تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واســتقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت.

أما المادة الثامنة من ذات القانون فقد جاء فيها مايلي : أ. يتولى إدارة الهيئة مجلس يتكون من رئيس وستة أعضاء ممن يتصفون بالعدالــة والنزاهــة والحيــدة والخبرة ولا يشغلون وظائف عامة ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء. ب. تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة للرئيس أو لأي من الأعضاء. ج. يحدد راتب كل من الــرئيس والأعــضاء وسائر حقوقهم المالية بقرار من مجلس الوزراء بناء علــى تنــسيب مــن رئــيس الوزراء. د. على الرئيس والأعضاء أن يتفرغوا لعملهم ولا يجوز لأي منهم مزاولة أي عمل أو وظيفة أو مهنة أخرى. هــ. يختار المجلس من بــين أعــضائه نائبــا للرئيس يتولى مهامه عند غيابه. و. على كل من الرئيس والأعــضاء والمــوظفين العاملين في الهيئة أن يفصح عن ممتلكاته وممتلكات زوجه وأولاده القاصرين قبــل مباشرته لعمله.

وباستعراض هذا الإطار التشريعي لتشكيل الهيئة نجد أن المادة الثالثــة مــن القانون أكدت بدء الشخصية القانونية للهيئة وإنها تتمتع بشخصية اعتباريــة وهــذا يعني صراحة أنها تكتسب الشخصية القانونية حكما أي بنص القانون الذي اعتبرهــا كذلك وفي نفس الوقت يعني ضمنا أنها ليست شخصا طبيعيا وإنما منحها المــشرع تلك الصفة القانونية الاعتبارية لكي تتمكن من أن تمارس حقوقا وتلتزم بواجبات في سبيل تحقيق أغراضها ولها حق القيام بكافة التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق تلك

الأهداف [1]، ومن النتائج التي ترتبت على تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية الأهلية القانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الواجبات فلها حق إبرام العقود والتقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني، ورئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوى الإدارية. ونلاحظ أن المادة الثالثة من القانون تعتبر هيئة مكافحة الفساد ذات استقلال مالي وإداري مما يعني أن يكون للهيئة مواردها الذاتية بحيث تكفي لتمويل نفقاتها[2]، إلا أن المادة ١٩ من القانون تتعارض مع هذا المبدأ حيث نصت على أن الموارد المالية للهيئة تتكون من المبالغ السنوية التي ترصد لها في الموازنة العامة إضافة إلى المساعدات والهبات والمنح التي ترد إليها شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها وهذا مايجعل مسألة الاستقلال المالي للهيئة عن الموازنة العامة للحكومة شكلية، أما ارتباط الهيئة مع رئيس الوزراء جعل منها مؤسسة حكومية تتبع للسلطة التنفيذية كباقي المؤسسات المستقلة ماليا وإداريا وتدار باسلوب المؤسسة العامة كطريقة من طرق إدارة المرفق العام. وأكدت المادة الثامنة من ذات القانون على أن إدارة الهيئة يتولها مجلس يتكون من رئيس وستة أعضاء وعليه سنقوم بدراسة تشكيل الهيئة من خلال مطلبين نتناول في المطلب الأول تشكيل مجلس الهيئة وفي المطلب الثاني نتناول تشكيل باقي دوائر الهيئة.

١.٣.١ تشكيل مجلس الهيئة

يتطلب البحث في تشكيل مجلس الهيئة التعرف على آلية التعين والشروط الواجب توافرها في رئيس وأعضاء مجلس الهيئة إضافة إلى حالات إنهاء الخدمة وشروط الملاحقة والتوقيف لرئيس وأعضاء المجلس.

أولا: تعيين رئيس وأعضاء مجلس الهيئة

لقد أعطت المادة الثامنة من القانون لرئيس الوزراء صلاحية التنسيب لجلالة الملك بتعين أعضاء مجلس هيئة مكافحة الفساد المكون من رئيس وستة أعضاء وله

---

[1] شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص٧١ وما بعدها

[2] شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص ١٧٩

الصلاحية بموجب الفقرة (ج) من ذات المادة بالتنسيب لمجلس الوزراء بتحديد راتب كل من الرئيس والأعضاء وسائر حقوقهم المالية. ومعنى ذلك أن استقلال هيئة مكافحة الفساد كما ذكرنا محل شك طالما أن السلطة التنفيذية تهيمن على تشكيل الهيئة.

ولم يشترط القانون في أعضاء ورئيس مجلس الهيئة سوى بعض الصفات الموضوعية كالعدالة والنزاهة والخبرة إضافة لعدم إشغالهم وظائف عامة أو خاصة أو أية مهنة أخرى[1]، ويرى الباحث أن بعض هذه الصفات نسبيه إلى حد ما ولا يمكن قياسها بشكل دقيق، وبالتالي من الأفضل أن تكون هنالك شروط واضحة كالاختصاص والمؤهل العلمي وعدم المحكومية في جرائم الشرف والأمانة بالإضافة للخبرة التي من المفترض أن تكون في مجال مكافحة الفساد والتي يجب توافرها فيمن يكون مرشحاً كرئيس أو عضو في مجلس هيئة مكافحة الفساد.

ثانيا: إنهاء خدمة رئيس وأعضاء مجلس الهيئة

وقداعطت المادة العاشرة من القانون لمجلس الوزراء بناء على تنسيب من مجلس الهيئة صلاحية إنهاء خدمة الرئيس أو أي عضو من الأعضاء خلال مده المجلس في أي من الحالات التالية:

١- إذا أخل بواجبات الوظيفية والمهام الموكولة إليه أو قام بعمل يمس الشرف أو الكرامة

٢- إذا ارتكب أي فعل أو تصرف مما يدخل في نطاق الفساد وفق أحكام هذا القانون

٣- إذا تغيب عن اجتماعات المجلس ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات متفرقة خلال السنة الواحدة دون عذر يقبله المجلس.

ونلاحظ من نص المادة السابقة أن التنسيب بإنهاء الخدمات للرئيس أو الأعضاء يتم من مجلس الهيئة ويتخذ القرار من مجلس الوزراء وفي حالات وردت على سبيل الحصر، و أن هذا القرار لم يشترط صدوره من صاحب الصلاحية في

---

(1) انظر نص المادة الثامنة من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لعام ٢٠٠٦

التعين وكذلك لم تشترط المادة المذكورة اقتران إنهاء الخدمات بإرادة ملكيه سـامية وهذا ما يؤكد باعتقادنا عدم استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية. إضـافة إلـى أن المشرع لم يبين فيما إذا كانت الحالات المذكورة لإنهاء الخدمة بنـاء علـى حكـم قضائي أو مجرد شبهة فقط.كذلك نلاحظ أن المشرع ساوى بين الجرم الجزائي وبين المخالفة الإدارية عندما جعل عقوبة تغيب الرئيس أو العضو عن اجتماعات المجلس ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات متفرقة خلال السنة الواحدة دون عـذر يقبلـه المجلس، وعقوبة ارتكاب أي فعل أو تصرف مما يدخل في نطاق الفساد هي إنهـاء الخدمة.

وعليه فإن الباحث يتفق مع الرأي الذي ينادي بتعديل هذه المادة بحيث يصدر قرار إنهاء الخدمات عن ذات جهة التعـين وأن يـضاف لهـذه الحـالات حالـة الاستقالة،فمن حق رئيس وأعضاء المجلس طلب الاستقالة من وظائفهم في المجلس، إلا أن قرار قبول الاستقالة في هذه الحالة يجب أن يصدر عن ذات جهة التعين عملا بقاعدة توازي الاختصاص[١].

ومن جانب أخر فقد عالجت الفقرة ب من المادة العاشرة حالة شغور موقـع الرئيس أو أي عضو من أعضاء المجلس لأي سبب من الأسباب بحيث يـتم تعـين بدلاً منه بالطريقة المنصوص عليها للتعين ابتداءً أي بإرادة ملكية سامية بناءً علـى تنسيب رئيس الوزراء وذلك لإكمال المدة المتبقية من مدة المجلس.

ثالثا : اجتماعات المجلس

وفيما يتعلق باجتماعات مجلس هيئة مكافحة الفساد فقد بينت المادة (١٢) من قانون هيئة مكافحة الفساد أن المجلس يجتمع برئاسة رئيس المجلس أو نائبه في حالة غيابه بنصاب قانوني لايقل عن خمسة أعضاء على أن يكون الرئيس أو نائبه مـن بين الأعضاء الحاضرين مع مراعاة أن الأحكام والإجراءات الخاصة بتنظيم أعمال

---

[1] القبيلات، والشطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (٦٢) لسنة،٢٠٠٦، ص٤٢١

المجلس واجتماعاته وسائر الأمور المتعلقة به تحدد بموجب تعليمات يصدرها المجلس لهذه الغاية[١].

رابعا: ملاحقة وتوقيف رئيس وأعضاء مجلس الهيئة

أما بالنسبة لملاحقة وتوقيف رئيس وأعضاء مجلس الهيئة فقد عالجت ذلك المادة ٢٠ من قانون الهيئة،حيث اشترط المشرع عدم جواز ملاحقة أو توقيف الرئيس أو عضو المجلس إلا بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس القضائي وللمجلس القضائي أن يقرر بعد سماع أقوال الرئيس أو العضو استمرار توقيفه للمدة التي يراها مناسبة أو تمديدها أو الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة، وذلك باستثناء حالات الجرم المشهود المنصوص عليها بالمواد ٢٨ و٢٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

ويرى الباحث أن اشتراط الحصول على إذن مسبق من المجلس القضائي لملاحقة أو توقيف الرئيس أو أعضاء مجلس الهيئة لا ينسجم مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي اخذ به الدستور الأردني، فقانون الهيئة اعتبر الرئيس والأعضاء موظفين عموميين، والسلطة التنفيذية هي المختصة وفقا للمادة (١٢٠)من الدستور بتعين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم، وللتوفيق بين المسألتين المشار إليهما وهما ضمان استقلال الهيئة وعدم الخروج على مبدأ الفصل بين السلطات الذي اخذ به الدستور الأردني فأن الباحث يقترح النص صراحة في الدستور على حصانة واستقلال الهيئة وعلى غرار النص المتعلق بديوان المحاسبة في المادة (١١٩)من الدستور.

٢.٣.١ تشكيل دوائر الهيئة الأخرى

لقد جاء في المادة ١١ من قانون هيئة مكافحة الفساد بان مجلس الهيئة يتولى مجموعة من الاختصاصات من بينها إقرار الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف فيها وإصدار التعليمات التنظيمية اللازمة لذلك وكذلك اقتراح مشاريع التشريعات الخاصة بعمل الهيئة ورفعها لمجلس الوزراء لاستكمال الإجراءات

---

(٢) انظر تعليمات اجتماعات مجلس الهيئة رقم ٥ لعام ٢٠٠٨

اللازمة بشأنها. واستنادا لهذا النص التشريعي فقد تم تشكيل دوائر الهيئة وأهمها دائرة الوقاية ودائرة المعلومات والتحقيق.

أ. دائرة الوقاية

تضم الهيئة دائرة للوقاية من الفساد و تتكون من ثلاثة أقسام و هي قسم الدراسات والسياسات وقسم التوعية وقسم المتابعة.

١) قسم السياسات والدراسات

ويقوم هذا القسم بإجراء الدراسات والأبحاث التي تبين مواطن الفساد وطرق معالجتها والوقاية منه و القيام بالدراسات الميدانية والاستبيانات المتعلقة بعمل الهيئة و إعداد التقارير اللازمة التي تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإدارتها العامة[١].

٢) قسم التوعية

يقوم هذا القسم بتوعية المواطنين بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ووفقا لما تتطلبه المادة ١١/ب من قانون الهيئة و كذلك متابعة نشر التقارير التي تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإدارتها العامة وكذلك التنسيق والتعاون مع الدوائر الأخرى في الهيئة لعقد الندوات وورش العمل التوعوية التي تبين مخاطر الفساد وإعداد البرامج اللازمة لها و العمل على تعزيز قيم النزاهة الوطنية والشفافية ونشر ثقافة مجتمعيه تحارب الفساد من خلال وسائل الإعلام المختلفة[٢].

٣) قسم المتابعة

يقوم هذا القسم بمتابعة إجراءات العمل المتبعة في الجهات الخاضعة لقانون الهيئة للتأكد من سلامتها ومراعاتها للتشريعات النافذة. والتأكد من تقيد الجهات

---

[1] التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٨، ص٤٣

[2] في مجال التوعية تم إصدار نشرة خاصة عن الهيئة تتضمن رؤية الهيئة ونشأتها وأهدافها ومهامها والأفعال التي يعاقب عليها قانون الهيئة حيث تم توزيع هذه النشرة على الوزارات والمؤسسات والمنظمات الدولية، انظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٨، ص٤٦

المعنية بملاحظات ومخاطبات الهيئـــة و بالتنـــسيق مـــع الـــدوائر الأخـــرى فـــي الهيئة.بالإضافة إلى أية مهام رقابية أو تدقيقية يتم تكليفها بها، وفي هذا الإطار نفذت كوادر قسم المتابعة عددا من الزيارات الميدانية لعدد من الـــوزارات والمؤســـسات العامة للوقوف على مدى الالتزام بالقوانين والتشريعات النافذة، حيـــث تـــم زيـــارة مديريات أراضي كل من السلط وجنوب عمان وأربد، إضافة إلى اســـتقبال القـــسم لمجموعة من الإخباريات والمعلومات، حيث تم جمع المعلومات الأولية بخصوصها وتم تحويلها إلى دائرة المعلومات والتحقيق لاستكمال إجراءات التحقيق فيها[1].

ب. دائرة المعلومات والتحقيق

تنص المادة ٧ من قانون هيئة مكافحة الفساد على ما يلي:

تتولى الهيئة وفقا للمادة السابعة من قانونها مجموعه من الاختصاصات فـــي سبيل تحقيق أهدافها تتمثل بما يلي :ـــ

١. التحري عن الفساد المالي والإداري، والكشف عن المخالفـــات والتجـــاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشـــرة التحقيقـــات والـــسير فـــي الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.

٢. ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبـــه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القـــرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول.

٣. للهيئة أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد مـــن تلقاء نفسها أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحـــري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذبا أو كيديا يتم تحويل مقدمه إلـــى الجهات القضائية المختصة وفقا للأصول القانونية المتبعة.

٤. بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعـــد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى.

---

[1] التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٨، ص٤٦

وكما أشارت ألماده أعلاه من قانون الهيئة،فقد تـم تـشكيل دائـرة المعلومـات والتحقيق لهذه الغاية والتي تتكون من الأقسام التالية :

١ .قسم المعلومات

لغايات تفعيل أقوى لمهمة التحري وجمع المعلومات عن الفساد أنـشئ فـي الهيئة قسم يسمى (قسم المعلومات يتبع دائرة المعلومات والتحقيق) يخـتص بجمـع المعلومات واستقصائها والبحث عنها وجمع الأدلة وتلقي الاختبـارات والـشكاوى لغايات كشف الفساد المالي والإداري. ويتمتع موظفو هذا القسم بـصفة الـضابطة العدلية[١] والتي توجب عليهم جمع المعلومات عن الجريمة وعن مرتكبيهـا، وذلـك ليسهل عمل المحقق بعد ذلك، ومن غير المهم أن يحصل موظفي الضابطة العدليـة على المعلومات التي يقومون بجمعها من صاحب الإخبار أو الشاهد أو الـشاكي أو المشتبه به أو من أي شخص أخر.

ويستعين موظفي هذا القسم بكل الطرق المشروعة في الإجراءات الجزائيـة للبحث عن أدلة الجريمة والكشف عن الجناة، لذا فقد يلجأ رجال الضابطة العدلية في هذا القسم و في بعض الأحيان إلى التخفي عن المتهم حتى يتم القبض عليه متلبـسا بالجرم المشهود فيكون هذا التخفي صحيحا ومنتجا لأثاره القانونية شريطة أن يتم في مكان عام وفتوح للجمهور، وقد يقوم موظف الضابطة العدلية بالتخفي فـي مكـان المجني عليه بناء على طلبه ليقوم بضبط الجاني متلبسا، إلا أن ما يمكن قوله في هذا الإطار، انه من غير المشروع أن يتسلل متخفيا أي من موظفي الضابطة العدلية إلى داخل المنزل ليكتشف الجريمة أو يضبط فاعلها، لان ذلك يشكل اعتداء على حرمة المساكن المحمية بموجب نصوص التشريعات وفي مقدمتها الدسـتور، وبالتـالي لا يجوز لرجل الضابطة العدلية أن يلجأ إلى ارتكاب الجريمة للكشف عن الجريمة[٢].

---

(1) قرار مجلس هيئة مكافحة الفساد رقم ١٢/٢/ ه م ف / ٧٢٧ تاريخ ٣١/ ٣/ ٢٠٠٨، ارشيف قرارات مجلس هيئة مكافحة الفساد، قسم الديوان

(2) نجم، محمد صبحي، قانون أصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الأولى، دار الثقافة،٢٠٠٠، عمان، ص١٩٩ وما بعدها

كذلك نجد أن المشرع الأردني في المادة ٩٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية قد أجاز لموظف الضابطة العدلية صلاحية الأمر بالقبض على المشتكي عليه الحاضر الذي توجد دلائل كافية على اتهامه في الأحوال الآتية :

١. في الجنايات.
٢. في أحوال التلبس بالجنح إذا كان القانون يعاقب عليها لمدة تزيد على ستة أشهر.
٣. إذا كانت الجريمة جنحة معاقباً عليها بالحبس وكان المشتكى عليه موضوعاً تحت مراقبة الشرطة أو لم يكن له محل إقامة ثابت ومعروف في المملكة
٤. في جنح السرقة والغصب والتعدي الشديد ومقاومة رجال السلطة العامة بالقوة أو بالعنف والقيادة للفحش وانتهاك حرمة الآداب.

والقبض كإجراء مؤقت يقوم به موظفي هذا القسم، يكون الهدف منه جمع الأدلة وبالتالي على موظف الضابطة أن يستمع فورا لأقوال المقبوض عليه[(١)]. ولكون المشرع الجزائي لم يورد نصا صريحا يعطي موظف الضابطة الحق بالتفتيش، إلا انه ولكون هذا الإجراء يعتبر من مستلزمات القبض فقد جاز لموظف الضابطة العدلية اتخاذ مثل هذا الإجراء [(٢)].

بقي أن نشير إلى انه يتوجب على موظفي قسم المعلومات والذين يقومون بمهام التحري وجمع المعلومات، تنظيم كشف بجميع الأشياء التي تم ضبطها

[(1)] انظر المادة(١٠٠/ب)من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني والتي تنص على انه و في الأحوال التي يتم فيها القبض على المشتكى عليه وفقا لأحكام المادة ٩٩ من هذا القانون يتوجب على موظف الضابطة العدلية وتحت طائلة بطلان الإجراءات القيام بما يلي :

ب. سماع أقوال المشتكى عليه فور إلقاء القبض عليه وإرساله خلال أربع عشرين ساعة إلى المدعي العام المختص مع المحضر المشار في البند (أ) من هذه الفقرة ويتوجب على المدعي العام أن يثبت في المحضر التاريخ والوقت الذي مثل المشتكى عليه أمامه لأول مرة ويباشر إجراءات التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة حسب الأصول.

[(2)] نمور، محمد سعيد، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الأولى، دار الثقافة والنشر، ٢٠٠٥، ص١٢٢

والأماكن التي وجدوها فيها، وان يوقع على هــذا الكــشف مــن حــضر معاملــة التحري[١].

٢.**قسم التحقيق**

الأصل أن وظيفة واختصاصات الضابطة العدلية هي جمع الاستدلالات والتحري عن الجريمة وفاعليها، إلا أن المشرع أعطى موظفي الضابطة العدلية سلطات كبيرة في التحري والاستدلال، تتسع أكثر في حالة الجرم المشهود[٢].ومن هذه السلطات سلطة الضابطة العدلية في التحقيق حيث جعل المشرع الجزائي في المادة ٤٦ من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني هذه السلطة اختصاص أصيل للضابطة العدلية ولان موظفي قسم التحقيق يحملون صفة الضابطة العدلية[٣] فان هذا القسم يتولى مهمة القيام بدراسة الشكوى أو الإخبار والبدء بعملية التحقيق وجمع الاستيضاحات عن الجريمة من المبلغ والشهود والاستماع لأقوالهم وضبط إفاداتهم دون حلف اليمين، وتنظيم محاضر الضبوط والادله الجرمية، والاستعانة بالخبرة الفنية اللازمة في قضايا ذات الطبيعة الخاصة مثل قضايا التزوير والاختلاس[٤]. ويجوز للمدعي العام في هيئة مكافحة الفساد أن يستنيب موظف الضابطة العدلية في الهيئة للقيام بمهام التحقيق الابتدائي كاملة ما عدا الاستجواب لأنه إجراء هام وخطير [٥]، ويترتب على هذه الاستنابة منح موظف الضابطة العدلية سلطات المدعي العام، ويعتبر المحضر الذي يحرره الشخص المناب محضر تحقيق لا محضر استدلالات بشرط موافقته للقانون[٦].

---

[1]انظر المادة(٩٥)من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني

[2]نجم ، قانون أصول المحاكمات الجزائية' ص ١٩٤

[3] قرار مجلس هيئة مكافحة الفساد رقم ١٢/٢/ ه م ف / ٧٢٧ تاريخ ٣١/ ٣/ ٢٠٠٨، ارشيف قرارات مجلس هيئة مكافحة الفساد، قسم الديوان

[4]انظر نصوص المواد ٢٩، ٣٠،٣١ من قانون أصول المحاكمات الأردني.

[5]انظر نصوص المواد ٧٨، ٩٢،٨٠،٧٩ من قانون أصول المحاكمات الأردني.

[6] نجم، قانون أصول المحاكمات الجزائية، ص٢٢٥

الفصل الثاني

الأساس القانوني لعمل هيئة مكافحة الفساد

يتكون هذا الفصل من مبحثين يتناول الأول منها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، في حين يتناول الأخر التشريعات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد وفي مقدمتها قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٦

١.٢ مكافحة الفساد المالي والإداري في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من أهم الأسس القانونية لعمل هيئة مكافحة الفساد والتي تم التوقيع عليها في عام ٢٠٠٣ وصادق عليها الأردن بتــاريخ ٢٠٠٤/٨/١[(1)]. وتبرز أهمية هذه الاتفاقية من ناحية أنها تمثل إســتراتيجية شــاملة لمكافحة الفساد وفقا لأطر تشريعية ومؤسسية، وسنناقش أهم محاور هذه الاتفاقية في مطلبين يتناول منها الأحكام العامة للاتفاقية والمتعلقة بــسياسات مكافحــة الفــساد والأطر المؤسسية اللازمة لذلك كهيئة مكافحة الفساد، أما المطلب الثــاني فيتنــاول الإطار التشريعي لتجريم أفعال الفساد في الاتفاقية من حيث التجريم والعقاب ومدى موائمة المنظومة القانونية لمكافحة الفساد في الأردن معها.

١.١.٢ الأحكام العامة للاتفاقية

تضمنت الاتفاقية أحكاما عامة تتعلق بــسياسات مكافحــة الفــساد والأطــر المؤسسية اللازمة لذلك، حيث جاءت هذه الأحكام لتبــين الهــدف مــن الاتفاقيــة، وشمولية تطبيقها، والمساءلة والسياسات الوقائية للفساد، وتبين أيضا الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة وخاصة الجريمة الاقتصادية. فالاتفاقية تهدف وفقا

---

(1) تم التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤والمنشور على الصفحة ٣٧١٩ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٦٦٩ تاريخ ٨/١ /٢٠٠٤.وجاء إصدار هذا القانون عملا بنص المادة ٦٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

لما ورد في المادة الأولى منها إلى ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ، وترويج الدعم الدولي في منع ومكافحة الفساد وتوفير المساعدة التقنية لذلك، وتعزيز المساءلة والنزاهة، كما أشارت ديباجة الاتفاقية إلى مجموعة أخرى من الأهداف الفرعية مثل توفير المساعدة التقنية التي يمكن أن تؤدي دورا هاما في بناء مؤسسات مكافحة الفساد، وكذلك تعزيز التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات.

أما نطاق الاتفاقية فيتميز بالشمول بحيث تطبق أحكامها على جميع مراحل ظاهرة الفساد سواء قبل وقوعها من خلال السياسات الوقائية من الفساد، أو بعد وقوع جرم الفساد من خلال التحري وجمع المعلومات وانتهاء بالتحقيق.كما انه يتسع ليشمل كافة جرائم الفساد بغض النظر عن كون تلك الجرائم قد رتبت ضررا بأملاك الدولة أم لا[١]، وقد اشتملت الاتفاقية على مجموعة من السياسات التي تسبق وتعزز المنظومة التشريعية لمكافحة الفساد كضرورة وجود هيئات تضطلع بمكافحة الفساد وقائيا، بحيث تتخذ تدابير إدارية لذلك[٢]، وتقوم بنشر المعارف المتعلقة بمنع الفساد مع ضرورة منح هذه الهيئات وفقا للمبادئ الأساسية للنظام القانوني في كل دولة ما يلزم من الحياد والاستقلالية لتقوم بالدور الذي تضطلع به بصورة فعالة[٣].

٢.١.٢ الإطار التشريعي لتجريم أفعال الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

لا تكاد تخلو الاتفاقية بصفة عامة من تجريم أي فعل من أفعال الفساد، ولعل هذا ما يميزها كصك دولي شامل لمكافحة الفساد، وعلى الرغم من أن الاتفاقية لا

---

(1) وهذا ما يستفاد من المادة الثالثة من الاتفاقية والتي تنص على انه تطبق هذه الاتفاقية وفقا لأحكامها على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه وتجميد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية، ولإغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، ليس ضروريا أن تكون الجرائم المبينة فيها قد ألحقت ضررا أو أذى بأملاك الدولة أم لا.

(2) انظر نص المادة (٥)من الاتفاقية

(3) انظر نص المادة (٦) من الاتفاقية

يمكنها أن تنشئ بذاتها تجريما مباشرا يطبق تلقائيا على الدول الأطراف فيها، فان ما تضمنته من الدعوة إلى تجريم مختلف أفعال وصور الفساد ينطوي على درجة من الإلزام في مواجهة الدول الأطراف فيها والتي يعترف نظامها القانوني بان الاتفاقيات الدولية التي تصدق عليها الدولة تصبح جزءا من منظومتها القانونية وتعامل معاملة التشريع الداخلي، وتلتزم هذه الدول عادة لإجراء مواءمة بين الاتفاقية وتشريعاتها الداخلية(١).

ولعل أهم ما يتسم به الإطار التشريعي للتجريم والعقاب والذي اشتملت عليه الاتفاقية، تجريم مختلف أشكال الفساد كالرشوة واختلاس الأموال العمومية والإثراء غير المشروع سواء وقعت هذه الأفعال من الموظفين العموميين في إطار الإدارة الحكومية أو القطاع الخاص(٢).

كما توسعت الاتفاقية في تعريف الموظف العام بحيث لا يقتصر على الموظف العام الوطني، بل يشمل موظفي المؤسسات الدولية الذين يعملون داخل الدولة(٣)، ومن سمات الإطار التشريعي لتجريم أفعال الفساد أيضا التوسع في تجريم أفعال الفساد بحيث تشمل كل صور الاشتراك الجرمي في ارتكاب جرم الفساد سواء كانت هذه المشاركة تتخذ صورة التحريض أو التدخل، بالإضافة إلى وجود نصوص تدعو إلى تجريم الشروع في ارتكاب فعل الفساد(٤).

إن قيام الدول الأطراف بالتصديق على الاتفاقية يعني أن هذه الدول ستصبح من الناحية القانونية ملزمة بتطبيق أحكام الاتفاقية كون التصديق على أي معاهدة أو اتفاقية دولية تجعل هذه المعاهدة جزءا من المنظومة القانونية للدولة، ولذا يجب إجراء مواءمة تشريعية بين أحكام الاتفاقية وأحكام التشريع الداخلي للدولة الطرف، لكي لا يحدث أي تعارض بينهما ينشأ عنه أشكال قانوني وقضائي.

---

(1) أبو سويلم، مكافحة الفساد في التشريع الأردني، ص٥١

(2) انظر المادة ٢١ من الاتفاقية والتي تجرم الرشوة في الشركات الخاصة، والمادة ٢٢ التي تجرم اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص.

(3) وهو ما يستفاد من نص الفقرة (ا) من المادة (٢) والمادة ١٦ من الاتفاقية.

(4) وهو ما تضمنته المادة ٢٧ من الاتفاقية

وبما أن الأردن قد صادق على هذه الاتفاقية بموجب القانون رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤، فقد بدى التشريع الأردني متوائما تماما مع ما تضمنته الاتفاقية من تجريم شتى صور وأشكال الفساد، ومن مظاهر هذه المواءمة نرى مثلا أن المادة (٣/ب) من قانون هيئة مكافحة الفساد والتي تتحدث عن استقلالية الهيئة في ممارسة أعمالها تتوافق مع المادة ٣٦ من الاتفاقية، وكذلك نرى أن مسألة التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص تتوافق فيها المادة ٣٩ من الاتفاقية مع المادة (١١/د) من قانون هيئة مكافحة الفساد، ومن مظاهر المواءمة أيضا ما يتعلق بالسرية المصرفية فنلاحظ أن المادة ٤٠ من الاتفاقية تتوافق مع المادة ٩٣ /ج من قانون البنوك رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٠.

وهنالك مظاهر مواءمة أخرى بين الاتفاقية وبقية التشريعات الأردنية، كالتعاون مع سلطات إنفاذ القانون(١)، والتعاون بين السلطات الوطنية(٢)، والولاية القضائية(٣).

٢.٢ مكافحة الفساد المالي والإداري في التشريع الأردني

لقد اهتمت الدولة الأردنية بتوفير الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد منذ وضع الدستور الأردني عام ١٩٥٢ فمرت عملية تحديث الإطار القانوني والمؤسسي لعملية مكافحة الفساد بتطور تاريخي وقانوني كبير حيث أنشئ (ديوان المحاسبة) بموجب قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢إستناداً إلى المادة (١١٩) من الدستور فكان الجهة المختصة بالرقابة والتدقيق على النواحي المالية والإدارية لدوائر الدولة.

ثم جاءت فكرة ديوان (الرقابة والتفتيش) الذي أنشئ بموجب نظام (ديوان الرقابة والتفتيش رقم (٥٥) لسنة١٩٩٢) واستمر قائما كمؤسسة رقابية إلى أن ألغي

---

(1) انظر نص المادة ٣٧ من الاتفاقية والمادة ٧ من قانون الجرائم الاقتصادية الأردني

(2) انظر نص المادة ٣٨ من الاتفاقية والمادة ٦٧/د من نظام الخدمة المدنية وتعديلاته رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧

(3) انظر نص المادة ٤٢ من الاتفاقية والمادة ٧ من قانون العقوبات الأردني

بتاريخ ٢٠٠٢/٤/١٦ تمهيدا وانسجاماً مع المرحلة اللاحقة له وهي انضمام الأردن لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

وفي عام ١٩٩٣ تم إصدار قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ والذي عززّ من خلاله المشرع الأردني فكرة تنظيم الإطار القانوني لمكافحة الفساد؛ وذلك من خلال جمع و تصنيف الأفعال التي تقع على المال العـــام أو تـــؤثر فـــي المركز الاقتصادي والمالي للمملكة فأسبغ عليها صفتين هامتين همـــا (الاســـتعجال) و(عدم إخضاعها للتقادم)[١].

وفي حديثنا عن موقف التشريعات الأردنية من ظاهرة مكافحة الفساد سنناقش أولا قانون هيئة مكافحة الفساد والذي انشئت استنادا إليه هيئة مكافحة الفساد وذلـــك في المطلب الأول، ثم نشير إلى أهم التشريعات الوطنية الأخرى المعنيـــة بمكافحـــة الفساد في المطلب الثاني.

١.٢.٢ مكافحة الفساد المالي والإداري في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد

لقد حظي موضوع مكافحة الفساد المالي والإداري باهتمام المشرع الأردني، وتجلى ذلك بصدور القانون رقم ٦٢ لسنة٢٠٠٦ المتعلق بإنشاء هيئة مكافحة الفساد والتي ترتبط برئيس الوزراء وتتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مـــالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وممارســـة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية كما جاء في القانون. وتهدف هيئة مكافحة الفساد إلى وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحـــة الفساد والوقاية منه، والكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلـــك الفـــساد المالي والإداري والواسطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير حفاظـــاً على المال العام، وتوفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة، ومكافحة اغتيـــال

---

(1) انظر، الضمور،علي، التجربة الأردنية في مجال مكافحة الفساد مع تسليط الضوء على مجال التجريم وإنفاذ القانون، ورقة عمل خلال المؤتمر الذي عقد في أوكرانيا من ٣-٦ /٢٠٠٨/١٠، والضمور عضو مجلس هيئة مكافحة الفساد

الشخصية[1].ونلاحظ أن قانون هيئة مكافحة الفساد لم يعرف الفساد، ولم يحدد الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، وهذا يعني أن اختصاص الهيئة يمتد ليشمل كافة سلطات الدولة بما فيها المؤسسات العسكرية والأمنية وكذلك مؤسسات القطاع الخاص إذا ما ثبت قيامها بأي فعل من الأفعال التي تشكل جرم فساد وفقا للمادة ٥ من هذا القانون.

أما صور الفساد فقد أشارت إليها المادة (٥) من القانون والتي جاء فيها انه يعتبر من قبيل الفساد الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات الواردة في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ كالرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة والتعدي على الحرية، وإساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة. بالإضافة إلى جريمة تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية، وجريمة تزوير البنكنوت، والجرائم المتصلة بالمسكوكات، وجريمة تزوير الطوابع، والجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته.

كما جرم القانون كل فعل أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة، وإساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون،وقبول الواسطة والمحسوبية التي تلغى حقاً أو تحق باطلاً وجميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة.[2]

وقد جاء في المادة (٢٢) من القانون انه: ودون الإخلال بأي عقوبة اشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من ارتكب أياً من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون مثل المساس بالأموال العامة واستغلال السلطة أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات، وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها.

---

(1) انظر المادة ٤ من قانون هيئة مكافحة الفساد

(2)العمايره، مالك فتحي،الواقع القانوني والتطبيقي لمنظومة النزاهة الوطنية الأردنية،،ص٢١

٢.٢.٢ مكافحة الفساد المالي والإداري في التشريعات الوطنية الأخرى

لقد صدر عن البرلمان الأردني العديد من التشريعات الأخرى المعنية بمكافحة الفساد والتي سنشير إليها فيما يلي وبالإيجاز الذي يتناسب مع المساحة المحددة لهذا المطلب.

أولا: قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧[١]

اتخذت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد جملة من التدابير لمكافحة جريمة غسل الأموال، حيث نصت المادة ١٤ من الاتفاقية على وجوب إنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية.

كما صادق الأردن على "الاتفاقية الدولية للقضاء على تمويل الإرهاب لسنة ٢٠٠٣"، بموجب القانون رقم ٨٣ لعام ٢٠٠٣، وصدر تبعا لذلك قانون مكافحة غسل الأموال في ٦ أيار ٢٠٠٧ والذي أشار إلى مجموعة واسعة ومتنوعة من المخالفات مثل تجارة المخدرات والاتجار بالبشر وتهريب السلاح وإدارة الشبكات غير الأخلاقية، وفرض القانون عقوبات شديدة على جميع المتورطين في مثل هذه الأفعال لا تقتصر على المنفذين فقط وتصل إلى السجن ١٠ سنوات مع الأشغال الشاقة وغرامات مالية عالية[٢]. وينص القانون على تشكيل لجنة تتولى رصد أي من هذه الانتهاكات برئاسة محافظ البنك المركزي وتتولى وضع سياسات مكافحة غسل الأموال وتشرف على وحدة غسل الأموال في البنك المركزي[٣].

---

[1] تم تعديل اسم هذا القانون، انظر المادة الثانية من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٨ لسنة ٢٠١٠والتي تنص على مل يلي: يعدل القانون الأصلي على النحو التالي

أولا: بإلغاء عنوانه والاستعاضة عنه بالعنوان التالي قانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

ثانيا: بإلغاء اسمه الوارد في المادة (١) منه والاستعاضة عنه بما يلي (قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة٢٠٠٧)

[2] انظر المادة ٢٤ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

[3] انظر المادة السابعة من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

ويلزم القانون كافة المؤسسات المالية كالبنوك وشركات الصرافة والشركات المالية وغيرها ببذل العناية الواجبة للتعرف على هويات العملاء وأوضاعهم القانونية ونشاطاتهم، والمستفيد الحقيقي من العلاقة القائمة بينها وبين العملاء، والمتابعة المتواصلة للعمليات التي تتم في إطار علاقة مستمرة مع عملائها، وعدم التعامل مع الأشخاص مجهولي الهوية أو ذوي الأسماء الصورية أو الوهمية أو مع البنوك الوهمية، وإخطار الوحدة فورا عن العمليات المشبوهة سواء تمت هذه العمليات أم لم تتم وذلك بالوسيلة أو النموذج المعتمدين من الوحدة[١].

ثانيا: قانون إشهار الذمة المالية رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.

صدر قانون إشهار الذمة المالية لسنة ٢٠٠٦ وتم أقراره من قبل مجلس ألامه كأحد التدابير المحلية لمكافحة الفساد، وتسري أحكام هذا القانون وفقا للمادة الثانية منه على رئيس الوزراء والوزراء، القضاة، رئيس مجالس المفوضين وأعضائها، رؤساء المؤسسات الرسمية العامة المدنية والعسكرية ومديريها، موظفي الفئة العليا ومن يماثلهم في الرتبة والراتب في الدوائر والمؤسسات الرسمية العامة، والسفراء، أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان،ورؤساء وأعضاء البلديات الكبرى، رؤساء وأعضاء لجان العطاءات المركزية والعطاءات الخاصة المدنية والعسكرية، ولجان العطاءات والمشتريات في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والبلديات،شاغل أي وظيفة يقرر مجلس الوزراء سريان أحكام هذا القانون عليه،رؤساء مجالس إدارات الشركات التي تساهم بها الحكومة بأكثر من خمسين بالمائة، كما تطبق أحكام هذا القانون على رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب وأعضاء المجلسين.

ويعرّف القانون الإثراءَ غير المشروع بالمادة السادسة منه على انه كل مال، منقول أو غير منقول، منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون، لنفسه أو لغيره، بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة. وإذا طرأت زيادة على ماله أو على مال أولاده القصر بعد توليه الوظيفة أو قيام الصفة وكانت

---

(1) انظر المادة ١٤ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

لا تتناسب مع مواردهم وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة فتعتبر ناتجة من استغلال الوظيفة أو الصفة وتعتبر هذه المادة الركيزة الأساسية التي يقوم عليها هذا القانون في مكافحة الفساد.

أما فيما يتعلق بفحص إقرارات الذمة المالية وتدقيق البيانات والاختبارات المتعلقة بها يتولى ذلك هيئة أو أكثر يشكلها المجلس القضائي في شهر كانون الثاني من كل سنة برئاسة قاضي تمييز وعضوية قاضيين من الدرجة الخاصة على الأقل، وتقوم الهيئة بفحص إقرارات الذمة المالية عند إحالتها إليها من رئيس محكمة التمييز إذا تبين للهيئة، إثناء فحص إقرارات الذمة المالية وتدقيقها، وجود أدلة واضحة على إثراء غير مشروع[١].

ومن الملاحظ على نصوص هذا القانون انه لا يمنع وقوع الفساد، بل يؤدي إلى المساهمة في تسهيل عملية إثباته بعد وقوعه واكتشافه ورفع دعوى قضائية على مرتكبه إذا افترضنا دقة ما جاء به من معلومات[٢]، ويلاحظ كذلك انه لم يرد في نصوص القانون ما يلزم الهيئات المشكلة للتدقيق في إقرارات الذمة المالية التعرف على مصادر ونظافة الثروة المعلن عنها في بيانات إشهار الذمة.

ثالثا: قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته

يعتبر قانون الجرائم الاقتصادية من أهم التشريعات التي تعتبر أساسا قانونيا لعمل الهيئة، وسيتم الإشارة لذلك لاحقا عند الحديث عن الجرائم التي تقع ضمن اختصاص الهيئة.

رابعا: قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

يعتبر قانون العقوبات من أهم الأسس القانونية التي تستند إليها الهيئة في عملها، فقد اعتبرت المادة (٥) من قانون هيئة مكافحة الفساد الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات الواردة في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ كالرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة والتعدي على الحرية، وإساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة.

---

(1) انظر المادة ٧ من قانون إشهار الذمة المالية رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته

(2) انظر المادة ٦ من قانون إشهار الذمة المالية رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته

بالإضافة إلى جريمة تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية، وجريمة تزوير البنكنوت، والجرائم المتصلة بالمسكوكات، وجريمة تزوير الطوابع، والجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته فساداً لغايات هذا القانون.[١]

خامسا: قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته

يعرف قانون أصول المحاكمات الجزائية بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تحكم إجراءات البحث عن الجريمة وضبطها ووسائل إثباتها، وتحدد السلطة المختصة بملاحقة مرتكبيها ومحاكمتهم، كما تبين إجراءات المحاكمة وطرق الطعن بالأحكام الجزائية وتنفيذها[٢].

وبالتالي فان هذا القانون جاء ليحدد السلطات العامة التي أناط بها المشرع مهمة ملاحقة فاعل الجريمة ومحاكمته من ضابطة عدلية ونيابة عامة وقضاة محاكم على مختلف درجاتها وأنواعها، إضافة إلى تحديد الأصول والقواعد التي تحكم عمل هذه السلطات وبيان ما يجوز اتخاذه من إجراءات وما لا يجوز اتخاذه منذ وقوع الجرم الجزائي لحين اكتسابه الدرجة القطعية[٣]، ولكون أعضاء مجلس هيئة مكافحة الفساد والمحققين في الهيئة لهم صفة الضابطة العدلية بموجب المادة ١٦ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦، ويوجد مدعين عامين منتدبين للهيئة بموجب المادة ١٤ من قانون الهيئة، فان قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني هو الذي ينظم الأصول والقواعد التي تحكم عمل هذه الجهات ويعتبر من أهم الأسس القانونية التي تعمل الهيئة وفقا لها، وهو ما سيتم الإشارة إليه لاحقا في هذه الرسالة.

---

(1) تنص المادة (٥) من قانون هيئة مكافحة الفساد على ما يلي: يعتبر فسادا لغايات هذا القانون ما يلي أولا: الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته

ثانياً: الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠

(2) نمور، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ص٦

(3) حسني، محمود نجيب، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٨٨، ص٢ وما بعدها

الفصل الثالث

اختصاصات هيئة مكافحة الفساد بالمقارنة مع اختصاصات المؤسسات الرقابية الأخرى

تعتبر الرقابة المالية من المواضيع التي تمس الكيان التنظيمي للدولة ذلك أنها ضرورة لازمة لحماية المال العام، لذا كان التفكير في إيجاد الضوابط العملية التـــي تمكن من تحقيق هذه الغاية، حيث تم إنشاء ديوان المحاسبة الأردني بناء على قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢، وتم إنشاء هيئة مكافحة الفساد بقـــانون رقـــم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ لتكون رديف ومكمل لديوان المحاسبة وكذلك تـــم إنـــشاء ديـــوان المظالم بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨[1].

وسنقوم في هذا الفصل بالتعرف على اختصاصات هذه المؤسسات الرقابيـــة ومدى التداخل بين هذه الاختصاصات حيث تم تخصيص أربعة مباحث لهذه الغايـــة يتناول المبحث الأول منها اختصاصات هيئة مكافحة الفساد ووسائل ممارستها، بينما يتناول المبحثان الثاني والثالث منها وعلى التوالي اختصاصات كـــل مـــن ديـــوان المحاسبة وديوان المظالم ووسائل ممارستها، أما المبحث الرابع فقد تم تخصيـــصه للتعرف على الفرق بين اختصاصات هيئة مكافحة الفساد من جهة و اختـــصاصات المؤسسات الرقابية الأخرى من جهة أخرى، لمعرفة مدى التداخل والاستقلال فـــي هذه الاختصاصات.

١.٣ الاختصاصات المنوطة بهيئة مكافحة الفساد ووسائل ممارستها

وسنتحدث في هذا المبحث وفي ضوء النصوص الواردة في قانون هيئة مكافحة الفساد والتشريعات الأخرى ذات العلاقة عن الأهداف العامة للهيئة وذلك في المطلب الأول، وعن الجرائم التي تختص الهيئة بالتحقيق فيها في المطلب الثاني، أما المطلب الثالث سيتناول وسائل ممارسة الهيئة لاختصاصاتها، في حين يتناول المطلب الرابع مخرجات عمل الهيئة.

---

[1] الهاشم،مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الاردنيه دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، ص٦

١.١.٣ أهداف الهيئة

لقد حددت المادة (٤) من قانون هيئة مكافحة الفساد أهداف الهيئة في مجال مكافحة الفساد والمتمثلة في تطوير وتنفيذ سياسات فعالة لمكافحة الفساد وكشف مواطنه بجميع أشكاله للحد من انتشاره في المجتمع من خلال تفعيل الثقافة المجتمعية الرافضة للفساد، ووضع آليات عمل وإستراتيجيات فعالة قادرة على كشف الفساد، والتعاون والتنسيق مع جميع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لاتخاذ الإجراءات اللازمة للوقاية منه والقضاء عليه وكذلك توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة ومكافحة اغتيال الشخصية.وسنتحدث عن هذه الأهداف تباعا.

أولا: وضع وتنفيذ سياسات فعالة لمكافحة الفساد والوقاية منه

إن عملية وضع وتنفيذ سياسات لمكافحة الفساد من أهم أهداف الهيئة والتي يتولاها مجلس الهيئة،حيث بينت المادة ١١ من قانون الهيئة أن من مهام مجلس الهيئة رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، وتوعية المواطنين بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وكذلك نشر تقارير دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإداراتها العامة، ويتم ذلك من خلال التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها، واقتراح البرامج والمشاريع الرامية لتحقيق ذلك، إلا أن هذا الهدف عام ويتطلب آليات عمل تفصيلية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة[١].

ثانيا : الكشف عن مواطن الفساد

يتجسد هذا الهدف بالكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله، بما فيها الفساد المالي والإداري والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير حفاظاً على المال العام، من خلال ما أعطيت الهيئة من صلاحيات في التحري عن الفساد المالي

---

[1] القبيلات، والشطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (٦٢) لسنة،٢٠٠٦، ص٤٢٢

والإداري والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.

ثالثا: توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة

إن المؤسسات الرقابية ومن بينها هيئة مكافحة الفساد تسعى لتعزيز مبادئ النزاهة بالمجتمع وترسخ ثقة الناس بالمؤسسات الوطنية، من خلال توفير مبدأ المساواة،وضمان المنافسة الشريفة وصولا إلى تكافؤ الفرص.

رابعا: مكافحة اغتيال الشخصية

إن هذا الهدف جاء عاما، ولم يضع المشرع نصوصا قانونية تبين أركان جريمة اغتيال الشخصية، وكذلك لم يبين فيما إذا كان الشخص الذي يدلي بمعلومات عن مواطن فساد ولم تتوافر أدلة لديه تدعم ادعاءاته مرتكبا لجرم اغتيال الشخصية، مع مراعاة أن المشرع نص في المادة ٧ من قانون الهيئة على جرم الإدلاء بمعلومات كيدية للهيئة بحيث إذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذبا أو كيديا يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقا للأصول القانونية المتبعة، وهذا الجرم واضح الأركان وقد يعزز هذا الهدف إلى حد ما.

ويرى الباحث أن يتم النص صراحة على أن اغتيال الشخصية من الجرائم التي تعتبر فسادا وان يبين الأفعال التي يعتبر من قام بها مرتكبا لهذا الجرم.

٢.١.٣ الجرائم التي تقع ضمن اختصاص الهيئة

لم يضع المشرع الأردني تعريفاً محدداً للفساد كما ذكرنا سابقا وإنما لجأ إلى تحديد الأفعال التي تندرج في هذا المعنى فقد عددت المادة (٥) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأفعال التي اعتبرها المشرع من جرائم الفساد، وحصرها بالجرائم المخلة بواجبات الوظيفة و الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، وكذلك الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته، و إساءة استعمال السلطة خلافا لأحكام القانون و كل فعل أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال

العامة و قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا أو تحق باطلا و جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة.

أولا:الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات

١. **الرشوة** : وهي اتجار الموظف في أعمال وظيفته عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة أو التفاهم معه على قبول ما عرضه الأخير من فائدة أو هدية أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل أو امتناع عن القيام بعمل يدخل في حكم وظيفته أو دائرة اختصاصه[١].

وتناول قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ جريمة الرشوة في المواد من ١٧٠ إلى ١٧٣ منه وجرم في المادة ١٧٠ أيضا طلب أو قبول الرشوة من قبل الموظف للقيام بعمل ما حيث يعاقب مرتكبها بالحبس من سنتين إلى ثلاث سنوات والغرامة التي تعادل قيمة ما قبض من رشوة، وقد وسع المشرع من دائرة التجريم في هذا السياق حيث اعتبر أن من ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل شخص كلف بمهمة رسمية بحكم الموظف العام، وبالتالي أصبحت صفة المرتشي كعنصر مفترض في جريمة الرشوة تضم إلى جانب الموظف العام أشخاصا ليسوا بموظفين وان اعتبرتهم القانون في حكمهم[٢].

ونلاحظ أن المشرع الأردني في المادة ١٧٣من قانون العقوبات قد جرم العرض الخائب للرشوة حيث اعتبر أن كل من يعرض على موظف أو من اعتبره المشرع بحكم الموظف هدية أو منفعة أخرى أو وعده بها ليعمل عملا غير مشروع أو ليمتنع عن عمل كان يجب القيام به يعاقب إذا لم يلاق العرض قبولا بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة عشرة دنانير إلى مائتي دينار.

وخيرا فعل المشرع فلولا تجريم هذا الفعل لما كان بالإمكان معاقبة من يعرض على الموظف العام رشوة لا تستجاب، وهذا يمثل في حد ذاته حماية للموظف العام من الاستغلال و الإغواء.

---

(1) نجم، محمد صبحي،شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص٢٣

(2) نجم، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ص ٢٨

٢. الاختلاس واستثمار الوظيفة

لم يعرف المشرع الأردني جريمة الاختلاس، كما عرف الجـرائم الأخـرى كجريمة السرقة مثلا، إلا انه في المادة ١٧٤ من قانون العقوبات وضـع محـددات تعريف هذه الجريمة حيث اعتبر أن كل موظف عام ادخل في ذمته ما وكـل إليـه بحكم الوظيفة أو بموجب تكليف من رئيسه أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالإشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعـادل قيمة ما اختلس.

وقد اشترطت المادة ١/١٧٤ أن تكون صفة الجاني في جريمـة الاخـتلاس موظفا عاما، وورد تعريف الموظف العام في نظام الخدمة المدنية رقـم٣٠ لـسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته على انه الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنـة العامـة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المُعين بموجب عقد ولا يـشمل الـشخص الـذي يتقاضى أجراً يومياً[(١)].

وهذا التعريف للموظف العام في القانون الإداري تعريف ضيق، فقد اشترط صدور قرار من المرجع المختص بتعيين الموظف في وظيفة مدرجة فـي جـدول تشكيلات الوظائف، في حين أن مشرعنا الجزائي قد توسع في تعريـف الموظـف العام حيث نصت المادة ١٦٩ من قانون العقوبات انه يعد موظفا بالمعنى المقـصود كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو فـي إدارة عامة.

وكذلك اعتبر قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة١٩٩٣ في المادة الثانية منه بحكم الموظف العام كل موظف أو مستخدم أو عامـل معـين مـن المرجـع المختص بذلك في كل من الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة،و مجلسي الأعيان والنواب،والبلديات والمجالس القرويـة ومجـالس الخـدمات المـشتركة،و

[(1)] انظر المادة ٢ من نظام الخدمة المدنية رقم٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته

النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي و البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة،و الأحزاب السياسية و أي جهة يتم رفد موازنتها بشكل رئيس من موازنة الدولة وأي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.

ويرى الباحث أن هذا التوسع في تعريف الموظف العام، جاء لحماية المال العام من العبث والتلاعب من أي جهة كانت، وحتى تشمل دائرة التجريم أي شخص يثبت تورطه بالإضرار بالمال العام.

أما استثمار الوظيفة فهو قيام كل موظف عمومي أوكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشا في احد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها أما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضرارا بالفريق الآخر أو إضرارا بالإدارة العامة[1]، وقد نص قانون العقوبات على هذه الجريمة بالمادتين ١٧٤ و١٧٧.

٣. التعدي على الحرية وحجز الحريات خلافاً للقانون

إن توقيف وحبس الأشخاص لا يتم إلا وفقا لأحكام القانون[2]، وان التوقيف والحبس في غير الحالات المنصوص عليها قانونا يعتبر اعتداء على الحرية،وقد ورد النص على جريمة التعدي على الحرية وصورها في المواد من (١٧٨ــ ١٨١) من قانون العقوبات الأردني، ونحيل القارئ الكريم إليها لغايات الاختصار

ثانيا: الجرائم الاقتصادية

يعتبر قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣من صميم اختصاص وعمل الهيئة، وهذا ما نصت عليه المادة (٥/ج) من قانون هيئة مكافحة الفساد حيث اعتبرت الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته فساداً لغايات هذا القانون، كم اشرنا سابقا.

---

[1] السعيد، كامل، شرح قانون العقوبات الأردني، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الدار العلمية للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص٤٩٠

[2] انظر المادة ٨ من الدستور الأردني لعام١٩٥٢

ووضعت المادة (٣) من قانون الجرائم الاقتصادية رقم(١١)لسنة ١٩٩٣ مفهوماً للجريمة الاقتصادية بقولها((تشمل الجريمة الاقتصادية أي جريمة تسري عليها أحكام هذا القانون أو أي جريمة نص قانون خاص على اعتبارها جريمة اقتصادية أو أي جريمة تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة أو إذا كان محلها المال العام))

وقد توسع هذا القانون في تحديده لمفهوم الموظف العام بحيث تشمل كلمة موظف لأغراض هذا القانون كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من المرجع المختص بذلك في أي جهة من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة، كما تشمل رؤساء وأعضاء مجالس الجهات الواردة في البنود (٣ إلى ٨) من الفقرة (ب) من هذه المادة وكل من كلف بخدمة عامة باجر أو بدون اجر.[١]

أما عبارة الأموال العامة فإنها وفقاً للمادة(٢/ب) ولأغراض هذا القانون تشمل كل مال يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أي جهة من الجهات التالية أو لإشرافها:

١. الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة.
٢. مجلسا الأعيان والنواب.
٣. البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة.
٤. النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي
٥. البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة.
٦. الأحزاب السياسية.
٧. أي جهة يتم رفد موازنتها بشكل رئيس من موازنة الدولة.

ثالثا: الجرائم المخلة بالثقة العامة

وتشمل هذه الجرائم المنصوص عليها في المواد من (٢٣٦ــــ ٢٧٢) من قانون العقوبات الأردني ما يلي: تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية و تزوير

---

[1] انظر المادة الثانية من قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣

البنكنوت و المسكوكات، و الطوابع و التزوير بأنواعه (الجنائي والتزوير في أوراق خاصة) والمصدقات الكاذبة.

رابعاً : المساس بالأموال العامة.

يعتبر جرم المساس بالمال العام من الجرائم التي تدخل في الاختصاص النوعي لهيئة مكافحة الفساد، حيث نصت المادة ٥/د من قانون الهيئة على انه يعتبر فسادا لغايات هذا القانون كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة، وقد جاء هذا النص عاما باعتباره نصا احتياطيا يشمل كافة الأفعال والتصرفات التي تؤدي إلى المساس بالمال العام، وان لم تذكر في البنود السابقة، ويدخل في هذا الباب مثلا التهاون في تحصيل الأموال العامة أو الإعفاء منها أو التبرع بها لغايات خاصة بعيدة عن الصالح العام، ولا يشترط هذا النص صفة معينة في من يرتكب هذا الجرم، كصفة الموظف العام مثلا لذا فانه ينسحب على أي شخص سواء كان طبيعيا أو معنويا، إلا أن المشرع لم يبين ماهية المساس بالمال العام أو الحالات التي إذا أتاها الشخص يعتبر مرتكبا لهذا الجرم، إضافة إلى أن المشرع لم يبين ماذا تشمل عبارة الأموال العامة، وما هي الجهات التي يمكن اعتبار أموالها أموالا عامة لغايات هذا النص[1].

خامساً: إساءة استعمال السلطة

تنص المادة ١/١٨٢ على أن كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانونا أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين.ويدخل في هذا المجال سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصالح خاصة لصاحب المنصب أو غيره من الأشخاص، وهنالك تساؤل يثور عند البحث في هذه الجريمة وهو هل إلغاء محكمة العدل العليا لأي قرار إداري بسبب عيب الانحراف في استعمال السلطة سيؤدي حكما إلى ملاحقة مصدره بتهمة الفساد ؟ إن الجواب سيكون بالنفي لان المحكمة

---

[1] القبيلات، والشطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، ص٤٢٣

عند النظر في مشروعية القرار الإداري لا تهتم بالنوايا فليس من متطلبات إثبات عيب الانحراف أو سوء استعمال السلطة إثبات سوء نية مصدر القرار إذ يقوم هذا العيب حتى مع عدم وجود سوء النية لدى مصدر القرار وهو ما يعرف في القانون الإداري بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، ولكن لقيام جريمة إساءة استعمال السلطة والتي تستوجب العقاب خلافاً لأحكام قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني لا بد من البحث في القصد باعتباره الركن المعنوي لأي جريمة[١].

سادساً : قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.

لا يوجد في قانون العقوبات أحكام قانونية تجرم الواسطة والمحسوبية وتعتبرها جريمة جزائية، ولكن المشرع الأردني جرم واقعة استثمار الوظيفة فنصت المادة ١٧٦ من قانون العقوبات على انه "يعاقب بالحبس مدة ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء افعل ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية، وممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا أقدموا جهاراً أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة أو على يد شخص مستعار على الاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة وسائر الحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم ".

وإذا كان قانون العقوبات العام لا يجرم واقعة الواسطة والمحسوبية، فإن قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ يعتبر قبولهما إذا كانتا سببا لإلغاء حقٍ أو إحقاق باطلٍ جريمة جزائية [٢] حيث تحدث عن قبول الواسطة والمحسوبية،

---

(1) القبيلات، والشطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، ص٤٢٣

(2) تعتبر عملية قبول الواسطة والمحسوبية جريمة جزائية لتحقق أركانها، فالركن الشرعي متوافر في نصوص المواد ٥ و ٢٢ من قانون هيئة مكافحة الفساد وبالتالي فان الفعل في هذه الجريمة خاضع لنص تجريمي قرر فيه القانون عقابا لمن يرتكبه، والركن المادي الذي يعبر عن ماديات الجريمة والذي يتمثل في فعل القبول للواسطة والمحسوبية التي يترتب عليها نتيجة جرمية وهي عبارة عن إحقاق باطل أو إبطال حق وعلاقة السببية التي تربط ذلك الفعل

ودون الإخلال بأي عقوبة اشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من ارتكب أياً من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون مثل المساس بالأموال العامة واستغلال السلطة أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات، وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها. ومما يؤخذ على تشريعات مكافحة الفساد المالي والإداري تعددها وتبعثرها في العديد من القوانين والأنظمة.[١]

سابعاً : أفعال الفساد الواردة في الاتفاقيات الدولية المعنية بمكافحة الفساد

ادخل هذا البند كافة الأفعال والتصرفات التي وردت في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها الأردن للاختصاص النوعي للهيئة وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[٢]، وتتطلب الاتفاقية في الفصل الثالث منها تجريم كافة الأشكال المعروفة للفساد بشكل إلزامي، ومن هذه الأفعال التي تتطلب الاتفاقية تجريمها على سبيل المثال رشوة الموظفين العموميين الوطنيين[٣]، رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية[٤]، اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل أو بآخر[٥].

بالنتيجة المتحققة، إضافة إلى علم الجاني بوقائعها باعتبارها جريمة جزائية، وأن الجاني = قد أراد تلك الأفعال وما سيترتب عليها من نتيجة وهذا ما يشكل الركن المعنوي في جريمة قبول الواسطة والمحسوبية.انظر في ذلك ألمجالي، نظام، شرح قانون العقوبات القسم العام، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ٢٠١٠، ص٥٣ وما بعدها

[1]شطناوي، علي خطار، جوانب قانونية في تشريعات مكافحة الفساد الأردنية مركز الرخاء للدراسات، الأردن، ٢٠٠٧،ص٢٣

[2] الهاشم، مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الاردنيه دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، ص٧٢

[3] انظر المادة ١٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

[4] انظر المادة ١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

[5] انظر المادة ١٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

إلا أن ما يمكن ملاحظته أن المشرع لم يتحدث في قانون الهيئة عن الاختصاص الحصري للهيئة بالنظر بالجرائم المشار إليها، حيث لم يسلب باقي دوائر النيابة العامة حقها في النظر بتلك الجرائم،وبالتالي إذا تم تسجيل شكوى موضوعها احد جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون الهيئة لدى أي دائرة من دوائر النيابة العامة في المملكة، لا يمنع ذلك من مباشرة التحقيق فيها لدى تلك الجهة، ولا يوجد ما يوجب إحالة القضية للهيئة لمباشرة التحقيق فيها.

٣.١.٣ وسائل ممارسة الهيئة لاختصاصاتها

لقد حدد المشرع الوسائل التي تمكن الهيئة من ممارسة اختصاصاتها وتحقيق أهدافها، حيث نصت المادة ٧ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لعام ٢٠٠٦ على أن الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها تتولى مجموعة من المهام والصلاحيات والتي تتلخص فيما يلي:

أولا: التحري عن الفساد المالي والإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك. وتعتمد الهيئة لغايات جمع المعلومات والتحري والكشف عن جرائم الفساد على الشكاوى والإخباريات التي ترد للهيئة من أية جهة كانت، وكذلك الأجهزة الأمنية المختلفة و أجهزه الرقابة الداخلية في المؤسسات الحكومية بالإضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني والمصادر الإعلامية التي لها دور كبير في كشف مواطن الفساد باعتبارها مصادر مكشوفة للمعلومة.

ولغايات التحري عن الفساد وشرعية الملاحقة، توجد أقسام في الهيئة يتمتع موظفيها بصفة الضابطة العدلية، كقسم المعلومات والذي يختص كما ذكرنا سابقا بجمع المعلومات واستقصائها والبحث عنها وجمع الأدلة وتلقي الاخبارات والشكاوى لغايات كشف الفساد. وكذلك يوجد في الهيئة ضباط وأفراد أجهزه أمنيه

وعسكرية أجاز القانون لرئيس الهيئة طلب انتدابهم أو إعارتهم وفقا للمادة (١٥) من قانون الهيئة من مهامهم التحري عن مواطن الفساد[١]

ثانيا: ملاحقة كل من يخالف أحكام قانون الهيئة وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول. حيث تتم هذه الإجراءات وممارسة هذه المهام من قبل المدعين العامين المنتدبين من المجلس القضائي إلى هيئة مكافحة الفساد، وفقاً لأحكام المادة (١٤) من قانون الهيئة و التي تخول المجلس القضائي صلاحية انتدابهم بناءً على طلب رئيس الهيئة ويمارسون مهامهم وفقاً للتشريعات النافذة.

ثالثا: تلقي الاخبارات حيث يتم إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد بناء على إخبار يرد للهيئة من أي جهة أو من بمبادرة من الهيئة ومن تلقاء نفسها، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذبا أو كيديا يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقا للأصول القانونية المتبعة، ونلاحظ أن المشرع أعطى الهيئة بالإضافة إلى تلقي الاخبارات الحق بإجراء التحريات اللازمة وجمع المعلومات التي تتعلق بأي قضية من قضايا الفساد دون الحاجة إلى تقديم إخبار وهذا يعتبر من مهامها الرئيسية من خلال كوادرها المعنية بجمع المعلومات، إلا انه لم يعطي الهيئة الحق بتلقي الشكاوى بشكل صريح رغم أن المادة ٧/د من قانون الهيئة أشارت إلى الشكوى عند الحديث عن المدة القانونية اللازمة لإصدار القرار بالشكوى، وبالتالي تم حصر دور المواطن بتقديم الإخبار فقط[٢].

ونلاحظ أيضا أن المشرع لم يعالج مسألة فيما لو تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة غير صحيح لاعتقاد مقدمه بان وقائعه تشكل جرما من جرائم الفساد لعدم خبرته ودرايته بالجرائم التي تعتبر من اختصاص الهيئة.

---

[1] التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٨، ص٢٦

[2] انظر المادة ٧/ج من قانون الهيئة

ويرى الباحث أن يتم التفريق بين الإخبار الكيدي والإخبار الذي يقدم بحسن نية ولم تثبت صحته لكي لا يشكل هذا النص عائقا أمام من يريد الإبلاغ عن مواطن الفساد.

رابعا: طلب البيانات والمعلومات :حيث تمتلك الهيئة في سبيل قيامها بمهامها طلب أي بيانات أو معلومات أو وثائق من أي جهة كانت وعلى هذه الجهة الاستجابة للطلب دون إبطاء تحت طائلة المسؤولية القانونية[١] فإذا تبين أن التحقيق أو التحري في أي قضية من قضايا الفساد يتطلب إحضار أي وثائق أو بيانات من أي جهة يتم الطلب من تلك الجهة تزويد الهيئة بها مع مراعاة أن هنالك تشريعات تتعارض مع هذه الصلاحية الممنوحة للهيئة[٢]، ويرى الباحث أن يتم توسيع صلاحيات الهيئة فيما يتعلق بطلب البيانات والمعلومات على الرغم مما ورد بأي تشريع أخر لكي تقوم الهيئة بمهامها بكل فاعلية.

أما فيما يتعلق بالمدة القانونية المقررة للهيئة لإصدار قراراتها بالقضايا التي بدأت النظر بها، فقد ورد النص عليها في المادة٧/د من قانون الهيئة، حيث تلتزم الهيئة بالرغم مما ورد في أي تشريع أخر بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى،إلا أن هذه المدة لا يترتب على مخالفتها البطلان.

٤.١.٣ مخرجات عمل هيئة مكافحة الفساد

بينت المادة ١١ من قانون هيئة مكافحة الفساد مخرجات عمل الهيئة بعد ممارستها لمهامها، حيث نصت على انه من مهام مجلس الهيئة نشر تقارير دورية

---

(1) انظر المادة ١٧ من قانون الهيئة

(2) انظر المادة ٧٢ من قانون البنوك وتعديلاته رقم ٢٨ لسنة٢٠٠٠والتي تنص على أن على البنك مراعاة السرية التامة لجميع حسابات العملاء وودائعهم وأماناتهم وخزائنهم لديه ويحظر إعطاء أي بيانات عنها بطريق مباشر أو غير مباشر إلا بموافقة خطية من صاحب الحساب أو الوديعة أو الأمانة أو الخزانة أو من احد ورثته أو بقرار من جهة قضائية مختصة في خصومة قضائية قائمة أو بسبب إحدى الحالات المسموح بها بمقتضى أحكام هذا القانون ويظل الحظر قائما حتى ولو انتهت العلاقة بين العميل والبنك لأي سبب من الأسباب.

تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإداراتها العامة إضافة إلى إقرار التقرير السنوي للهيئة ورفعه إلى مجلس الوزراء ومجلس الأمة،ويوجد في الهيئة أقسام بحثية متخصصة تقوم على إعداد هذه التقارير في المجالات التي قد تشكل البيئة الخصبة للفساد.

فهنالك قسم الدراسات القانونية والمعني بإعداد دراسات قانونية حول التشريعات النافذة وتحديد مواطن الخلل في هذه التشريعات والتي قد تكون مدخل لأفعال الفساد، حيث تم إعداد مجموعة من الدراسات القانونية التي تهم عمل الهيئة في مجال مكافحة الفساد [١]، وكذلك قسم الدراسات والسياسات والبحوث والمعني أيضا بإعداد الدراسات حول مخاطر الفساد وإعداد السياسات اللازمة لمكافحته، حيث تم إعداد دراسة شاملة عن الفساد تبين تعريف الفساد وأشكاله ومظاهره وأسبابه وأثاره على التنمية السياسية والاجتماعية والاقتصادية وطرق الوقاية منه ومكافحته، والجهود العالمية المبذولة في هذا المجال[٢].

أما بالنسبة للتقرير السنوي كأحد مخرجات عمل الهيئة، فيتم إعداده من قبل دوائر الهيئة، حيث يبين مخرجات عمل هذه الدوائر وفقا للوصف الوظيفي لها، ويتم تقديمه إلى المجلس من قبل الرئيس للمصادقة عليه[٣].

٢.٣ الاختصاصات المنوطة بديوان المحاسبة ووسائل ممارستها

يعد ديوان المحاسبة في الأردن أقدم جهاز رقابة مالي حيث يعود إنشاء هذا الجهاز إلى عام ١٩٣١ بصدور قانون تدقيق الحسابات الذي نص على ارتباط مدير دائرة تدقيق الحسابات برئاسة الوزراء وكانت هذه الدائرة بمثابة نواة ديوان

---

[1] من هذه الدراسات : التجريم وإنفاذ القانون وفقا لتجربة هيئة مكافحة الفساد في الأردن في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اغتيال الشخصية جريمة بلا نص والتي تم اعدادها من قبل قسم الدراسات القانونية في الهيئة، انظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٨، ص٦٢

[2] انظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٨، ص٤٣

[3] انظر المادة ١٣/أ من قانون هيئة مكافحة الفساد

المحاسبة إلى أن صدر دستور المملكة الأردنية الهاشمية عام ١٩٥٢ والذي نص على إنشاء ديوان المحاسبة بقانون[١].

وعليه فقد صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٨ وبين في مواده على أن ديوان المحاسبة يتولى المهام التالية: مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون، والرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية وفاعلة، وللتأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، وتقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان وأخيراً التثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقا للتشريعات النافذة[٢].

كما نص الدستور في المادة ١٩ منه على آلية عمله بالقول أن ديوان المحاسبة يقدم إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك. وبالنتيجة بين الحماية والحصانة التي تمنح لرئيس هذا الجهاز الرقابي بموجب القانون.

وفي حديثنا عن ديوان المحاسبة من هذا المبحث سنتناول بإيجاز السند القانوني لعمل هذا الديوان، اختصاصات الديوان، أنواع الرقابة التي يمارسها الديوان ووسائل ممارستها والمخرجات الرقابية لديوان المحاسبة وقد خصصنا لكل منها مطلب مستقل.

١.٢.٣ نشأة ديوان المحاسبة و سنده القانوني

كما اشرنا سابقا فقد نصت المادة ١١٩ من الدستور على أنه يشكل بقانون ديوان محاسبة كمؤسسة مستقلة وجهاز رقابة مالي على الأموال العامة وواردات الدولة ونفقاتها، واستنادا لنص المادة ١١٩ صدر قانون ديوان المحاسبة الحالي رقم

---

(1) انظر المادة ١١٩ من الدستور الأردني

(2) انظر المادة ٣ من قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٨

٢٨ لسنة ١٩٥٢ والذي حدد الأحكام الخاصة بكيفية تـشكيل الـديوان وارتباطـه بالبرلمان بحيث أن رقابة ديوان المحاسبة المالية تنصب على الأجهـزة الحكوميـة والإدارية العامة التابعة للسلطة التنفيذية أساسا فقد كان من المنطقي عدم تبعيته لهذه السلطة وذلك لتفعيل دور الديوان الرقابي والنظر في أمر إلحاقه بسلطة دسـتورية عامة أخرى ذات اختصاص رقابي عام في الدولة[١].

وفي مجال الحديث عن استقلالية هذه المؤسسة الرقابية عن سلطات الدولـة، يثور تساؤل عن مدى توافق نصوص قانون ديوان المحاسبة مـع مـدلول المـادة (٢/٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تنص علـى مـنح الهيئـات الموكول إليها مهمة مكافحة الفساد ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضـطلاع بوظائفها بصورة فعالة ودون أي تأثير.

ويرى الباحث في هذا المجال أن هذا التوافق يكاد يكون معدوما فـي ظـل ارتباطات ديوان المحاسبة من الناحية المالية والإدارية مع السلطة التنفيذية، إلا انـه يتعزز في ظل الارتباط الفني مع السلطة التشريعية، فنرى مثلا أن المادة الخامـسة من قانون ديوان المحاسبة تنص على انه يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعـين بإرادة ملكية بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس النـواب ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليـه إلا بموافقة مجلس النواب المذكور إذا كان المجلس مجتمعاً أو بموافقة الملك بناء علـى تنسيب مجلس الوزراء إذا كان المجلس غير مجتمع وعلى رئيس الوزراء في هـذه الحالة أن يبلغ المجلس عند اجتماعه ما اتخذ من الإجراءات مـشفوعة بالإيـضاح اللازم.

وأما ما يتعلق به من المعاملات الذاتية فمرجعه رئاسة الوزراء، وهذا يعنـي أن الديوان يرتبط إلى درجة كبيرة بمجلس الوزراء وبالتالي يعزز الارتباط الإداري للديوان مع السلطة التنفيذية ويضعف من سلطته الرقابية على الجهـاز الحكـومي، ويفقده الاستقلالية تجاه مجلس الوزراء.

---

[1] كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة،٢٠٠٦، ص ٢٠٤

أما المادة ٢ من قانون ديوان المحاسبة والتي اعتبرت الديوان دائرة مستقلة ويتم إدراج موازنته السنوية في الموازنة العامة للدولة فان ذلك يشكل ارتباطا ماليا مع السلطة التنفيذية ووسيلة ضغط على الديوان يؤدي إلى الحد من فاعليته الرقابية من خلال قيام دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية، بدراسة هذه الموازنة فإما أن توافق عليها أو تعدلها.

إلا أن ما يميز هذه المؤسسة الرقابية ارتباطها وظيفياً مع السلطة التشريعية استناداً إلى المادة ١١٩ من الدستور الأردني والتي بينت طبيعة هذا الارتباط من خلال رفع الديوان لتقريره السنوي إلى السلطة التشريعية والذي يبين فيه ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي كُلِّف بتدقيقها مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤوليات المترتبة عليها.[١]

كذلك يتبين مدى هذا الارتباط من خلال تعيين رئيس الديوان حيث يتم تعيين رئيس ديوان المحاسبة بإرادة ملكية بناء على تنسيب مجلس الوزراء وان يبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب وكذلك لا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب إذا كان المجلس مجتمعا أو بموافقة الملك بناء على تنسيب مجلس الوزراء إذا لم يكن المجلس مجتمعا[٢].

ويرى الباحث أن المشرع عندما نص على وجوب إبلاغ مجلس النواب بتعيين رئيس ديوان المحاسبة وعدم نقله أو عزله أو احالتة على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب، قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات الذي اخذ به الدستور الأردني والذي اشرنا إليه سابقا لأنه ربط فرض العقوبات والحراك الوظيفي لرئيس الديوان وهو موظف عام من نقل وإحالة على التقاعد بموافقة مجلس النواب،وعدم نفاذ أي من تلك القرارات إلا بموافقة المجلس، وهذا يعتبر إضافة لاختصاصات جديدة لسلطة دستورية غير الاختصاصات التي نص عليها الدستور. و لا يجوز التعدي على الصلاحيات الدستورية لأي سلطة أو

---

(1) انظر نص المادة ١١٩ من الدستور الأردني

(2) انظر المادة ٥ من قانون ديوان المحاسبة

الانتقاص منها أو المشاركة فيها من قبل أي جهة أخرى، لأن رئيس الديوان موظف عام وبالتالي فان ارتباطه يكون بالسلطة التنفيذية مباشرة.(١)

وللتوفيق بين استقلال ديوان المحاسبة في أداء مهامه الوظيفية وبين حصانة رئيس ديوان المحاسبة التي تتطلبها المادة (٢/١١٩) من الدستور فان الباحث يقترح أن يتم النص صراحة في الدستور على حصانة رئيس الديوان من النقل أو العـزل أو الإحالة على التقاعد أو فرض العقوبات المسلكية.

٢.٢.٣ اختصاصات ديوان المحاسبة

يقوم ديوان المحاسبة بالمهام المنوطة به بموجب قانونه سعيا لتحقيق أهدافـه المتمثلة بالمحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه وتطوير إدارته، وقد حدد الدستور بصيغة عامة مبدأ صلاحيات الديوان فجاءت المادة ١١٩ لتبين مهمـة الديوان وهي مراقبة نفقات الدولة ووارداتها وطرق صرفها(٢) ويمـارس الـديوان رقابته المالية على الجهات الخاضعة لرقابته والمذكورة بنص المادة ٤ من قـانون الديوان حيث تشمل رقابة ديوان المحاسبة الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة، والمجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة، وأي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانـت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة أو أن جبايتها تمـت بموجـب أحكـام القانون، والشركات التي تملك الحكومة ما نسبته ٥٠% فأكثر من أسهمها.

ويتم ذلك من خلال مجموعة من المهام نظمتها المادة (٢) من قانون ديـوان المحاسبة حيث نصت على انه يتولى ديوان المحاسبة المهام التالية:-

أ. مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والـسلفات والقـروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون.

---

(1) انظر القرار التفسيري رقم ١ لسنة ٢٠٠٨(قرار بالإجماع)، تاريخ ٢٠٠٨/١/٢٠، منشور على صفحة رقم ٢٠٤ من الجريدة الرسمية رقم ٤٨٨١ بتاريخ ٢٠٠٨/١/٣١

(2) جابر، عبدالرؤوف دراسات قانونية مقارنه في قوانين هيئات الرقابة العليا،منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، ص١٨٠

ب. تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

ج. الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية وفاعلة.

د. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

هـ. التثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقا للتشريعات النافذة.

ومن جهة أخرى يكون ديوان المحاسبة مسؤولاً فيما يتعلق بالنفقات عن التدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للإغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة، والتدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للتثبت من صحتها ومن مطابقة قيمها لما هو مثبت في القيود، والتثبت من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة، والتثبت من أن النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة، والتثبت من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الميزانية إلاَ بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة، والتثبت من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة، والتثبت من تنفيذ أحكام قانون الميزانية العام وملاحقه ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.

وعليه فإن ديوان المحاسبة يمارس رقابته على تصرفات الإدارة و قراراتها في بعدها المالي و يهتم بالمسؤولية المالية من خلال قانونية النفقات و تخصيص الميزانيات أما الرقابة الإدارية فتتمثل في رقابة الأداء والفعالية التي تقوم على مراقبة كفاءة وفعالية الإنفاق الحكومي فهي بالنتيجة حماية للحق العام المالي. ويكمن الدور الرئيسي للديوان بقيامه بمهام التحقيق من تلقاء نفسه لحماية المال العام ولا يعتمد على شكاوى المواطنين فقط(١).

كما أن رقابته فيما يتعلق بواردات الدولة التي يكون مسؤولا عنها تمتد إلى التدقيق في تحققات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتثبت من أن تقديرها

(1) العمايره، مالك فتحي،الواقع القانوني والتطبيقي لمنظومة النزاهة الوطنية الاردنية،ص٢١

وتحقيقها قد تما وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، والتدقيق في معـــاملات بيـــوع الأراضي والعقارات الأميرية وتفويضها وتأجيرهـــا، والتـــدقيق فـــي تحـــصيلات الواردات على اختلاف أنواعها للتثبت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينـــة وفقاً للقوانين والأنظمة المتعلقة بها ومن أن قانون جباية الأموال الأميرية قد جـــرى تطبيقه على المكلفين الذين تخلفوا عن الدفع ومن أن التحصيلات قد دفعت لصندوق الخزينة وقيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة، والتـــدقيق في معاملات شطب الواردات والإعفاء منها للتثبت من عدم إجراء شطب أو إعفاء في غير الحالات والأصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها[١]، مع مراعاة انه لا يحق للديوان ممارسة الرقابة المسبقة والرقابة على الأموال التـــي لا تدخل في ميزانية الحكومة إلا بناء على تكليف من مجلس الوزراء [٢]

٣.٢.٣ أنواع الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة ووسائل ممارستها

تهدف الرقابة التي يستخدمها ديوان المحاسبة بكافة أشكالها ومراحلها إلى التأكد من صيانة وسلامة المال العام والمحافظة عليه، ورفع كفاءة وحسن استخدامه والتثبت من أن الموارد الاقتصادية تستخدم وتستثمر في المجالات المخصصة لها دون هدر للمال العام، وتحقيق أعلى كفاية إنتاجية بأقل التكاليف الممكنة والمحافظة على أعلى نوعية من الجودة، وهذا يتحقق من خلال فحص الأداء المالي وتحليل الانحرافات ومنعها وإعلام الإدارة المسؤلة بهذه الانحرافات من اجل تصويبها في الأوقات المناسبة[٣].

---

(1) انظر نص المادة ٨ من قانون ديوان المحاسبة

(2) العموري، محمد رسول، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي،الطبعة الأولى، ٢٠٠٥، ص٣١١

(3) الهاشم، مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الاردنيه دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، ص٤٠

وسنتناول في هذا المطلب دراسة أنواع الرقابة من حيث طبيعتها ومن حيث وقتها، والوسائل التي يستخدمها الديوان عند ممارسته لمهامه الرقابية التي يمارسها الديوان.

أ. أنواع الرقابة من حيث طبيعتها

تصنف رقابة ديوان المحاسبة من حيث طبيعتها إلى رقابة قانونية، رقابة محاسبية، رقابة مالية،رقابة فنية، ورقابةادارية.

أولا: الرقابة القانونية

يتم في هذا النوع من الرقابة مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه شكلا وموضوعا، وتجد هذه الوسيلة الرقابية سندها القانوني في المادة ١٣ من قانون ديوان المحاسبة والتي تنص على أن لرئيس الديوان أن يقوم بالتدقيق بصورة تجعله يتأكد من أن الحسابات جارية وفقا للأصول الصحيحة، وكذلك تعتبر هذه الوسيلة من السياسات التي تواءم نص المادة ٣/٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تنص على ضرورة سعي كل دولة طرف في الاتفاقية إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة بغية تقرير كفايتها لمنع الفساد ومكافحته، ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة صلاحيات الديوان في توجيه النظر في أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمور المالية والتثبت من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور المالية والحسابات معمول بها بدقة.

ثانيا:الرقابة المحاسبية

وفي هذه الرقابة يتم تدقيق مختلف الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية من حيث تفاصيل تحصيلات الإيرادات وحساب النفقات وسلامة القيود ومطابقتها للقواعد والأطر المحاسبية وباختصار فهي رقابة مستندية حسابية يتم من خلالها تدقيق الدورة المستندية بكل حيثياتها، إضافة إلى اعتماد هذا النوع من الرقابة على المستندات الثبوتية والوثائق التي تثبت التصرفات المالية[١].

---

[1] القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية، ص١٥١

ثالثا :الرقابة المالية

وتعرف هذه الرقابة بأنها حزمة من الرقابات المتعددة التي تمارس في وقت واحد بهدف التأكد من صحة وسلامة التصرفات المالية من كافة النواحي بغية المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق أعلى درجة من الفعالية في النتائج المرجوة من إنفاق المال العام أو تحصيله.[١]

رابعا: الرقابة الفنية أو رقابة الأداء

يقوم ديوان المحاسبة بمتابعة مدى تقدم العمل في المشروعات الإنمائية أو تأخره أو تعثره ويلفت النظر إلى أي خلل أو انحراف يراه فيها، ويقوم الديوان بهذه الرقابة من خلال مراقبات الديوان في الجهات الخاضعة لرقابته حيث تقوم بمراقبة سير العمل في المشروعات الإنمائية التي تقوم بها هذه الجهات وذلك بإعلام الديوان عن أي تأخير أو تباطؤ أو تعثر في المشروعات التي يجري العمل بها لمخاطبة الدوائر المختصة حول ذلك لبيان أسباب التعثر أو التأخير لمحاسبة المتعهدين أو اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تحقق الأهداف المرسومة لهذه المشاريع من اجل الاستفادة منها بالشكل الأمثل، كما يقوم الديوان بهذا النوع من الرقابة في مركز الديوان وذلك عند متابعة الدوائر فيه (الهندسية) لبعض المشاريع وبيان تقدم العمل بها أو تحديد المشاكل المتعلقة بتنفيذها[٢].

خامسا:الرقابة الإدارية

يستند ديوان المحاسبة في ممارسة هذا النوع من الرقابة على المادتين (١٣) و (١٤) من قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ حيث تبيح المادة (١٣) لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمور المالية كما تبيح المادة (١٤) لرئيس الديوان أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أو اداريين ولها تعلق بالأمور المالية وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية وان يطلب تزويده بكل ما يريد الإطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع

---

(1) القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية، ص١٥٣

(2) منشورات موقع ديوان المحاسبة، متوفر عبر http://www.audit-bureau.gov.jo

دوائر الحكومة مما له مساس بأعمال دائرته ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة رقابة التعيينات في الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية وكذلك الترفيعات والترقيات.

ب. الرقابة من حيث وقتها[1].

تصنف رقابة ديوان المحاسبة من حيث وقتها[2]إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة.

أولا : الرقابة السابقة

تمارس وحدات الرقابة التابعة لديوان المحاسبة في الميدان، دورها الرقابي من خلال تدقيق معاملات الصرف قبل إجازتها، والتحقق من مدى مطابقة أوامر الصرف للتشريعات التي تنظمه[3]، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة المانعة لأنها تمنع الخطأ وتتلافاه قبل وقوعه[4].

وتجد الرقابة المالية السابقة سندها القانوني بالمادة ٢٥ من قانون ديوان المحاسبة، حيث تجيز لرئيس ديوان المحاسبة في حالات خاصة وبموافقة رئيس الوزراء أن يقرر التدقيق في النفقات قبل الصرف. إضافة إلى سلطة الديوان في الرقابة السابقة يمكن استخلاصها من نص المادة ١٢ من قانون الديوان والتي أعطت الحق لرئيس ديوان المحاسبة أو أي موظف مفوض من قبله أن يطلع على المعاملات المحاسبية والمالية في جميع الدوائر في أي دور من أدوارها سواء فيما يتعلق منها بالواردات أو النفقات.

---

(1) الهاشم، مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الاردنيه دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، ص٤٦

(2) المقصود بالوقت أن تكون الرقابة قبل وقت الصرف أو بعده

(3)جابر، عبدالرؤوف، دور رقابة ديوان المحاسبة،دراسة مقارنة، دار الثقافة، الطبعة الأولى، عمان،١٩٩٧، ص١٦٩

(4) إبراهيم،علي إبراهيم،والعجارمة،أنور، مبادئ المالية العامة، دار صفاء للطباعة والنشر،الطبعة الأولى، ١٩٩٣، ص١٤٨

ويقوم الديوان بنشاطات أخرى تجسد صلاحيته بالرقابة المالية السابقة، كالاشتراك بلجان العطاءات،ولجان التسلم والتسليم للوازم أو الأرصدة النقدية.

ويرى الباحث أن المشرع قد وضع قيدا على سلطة الديوان في ممارسة الرقابة السابقة، بموجب المادة ٢٥ من قانون الديوان من حيث موافقة رئيس الوزراء على التدقيق في النفقات قبل الصرف وهذا ما يخالف مبدأ الاستقلالية للهيئات المكلفة بمكافحة الفساد والمنصوص عليها في المادة(٢/٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. كما لم يبين المشرع الأثر القانوني المترتب على اكتشاف الديوان لقيود مالية أو محاسبية مخالفة للتشريعات عند إجراء عمليات الرقابة السابقة، وهل يجوز للجهات الخاضعة لرقابة الديوان أن تتجاهل عدم إجازة الديوان لتلك القيود أو التحفظات التي يبديها الديوان عليها.

ثانيا: الرقابة اللاحقة

وتتم هذه الرقابة بعد الانتهاء من عمليات الإنفاق والجباية حيث يتولى ديوان المحاسبة الرقابة المالية اللاحقة للتثبت من أن أموال هذه العمليات تم صرفها للإغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة، وتأخذ هذه الرقابة أشكالا عدة مثل مراجعة الحسابات التي تخص العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت، ومدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة[١].

ج. وسائل ممارسة الرقابة

يتبع ديوان المحاسبة في ممارسته للرقابة وسائل متعددة أهمها مايلي[٢] :

أولا: الاستيضاح. يتم توجيه الاستيضاح إلى الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة متضمنا كافة التجاوزات والمخالفات التي تم اكتشافها من خلال عمليات التدقيق وعند ممارسة الديوان لاختصاصه وعلى أي جهة من هذه الجهات الإجابة على أي استيضاح يوجهه إليها الديوان ضمن نطاق مهامه وذلك خلال مدة لا

---

(1) سلمان، مصطفى حسين،المالية العامة، دار المستقبل للنشر والتوزيع، بلا طبعة، عمان، ١٩٩٠، ص ١٢٩.

(2) العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، ص٣٣٩

تتجاوز الثلاثين يوما اعتبارا من تاريخ وصوله إلى تلك الجهة إذا كان مركز عملها في داخل المملكة ولا تتجاوز ستين يوما إذا كان مركز عملها خارجها وذلك استنادا لنص المادة ١٦ من قانون الديوان.

وبين المشرع في المادة ٢١ من قانون الديوان أنه يقع تحت طائلة المسؤولية القانونية أي موظف أو مستخدم في أي جهة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة خالف أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه ومن ضمنها عدم الرد على استيضاحات ديوان المحاسبة.

ثانيا: التقرير الرقابي ويتضمن نتائج التدقيق في معاملات الجهة الخاضعة للرقابة ويوجه إليها بكتاب رسمي.

ثالثا: مذكرة المراجعة الداخلية: تستخدم هذه المذكرة لغايات طلب معلومات، وملفات وسجلات كما تستخدم لمعالجة بعض الأخطاء، والمخالفات الشكلية أثناء مراحل التدقيق السابق واللاحق

رابعا :محاضر فخص الصناديق والمستودعات: وهذه المحاضر يوضح فيها قيام المدقق بجرد وتدقيق محتويات الصناديق المالية والمستودعات في تاريخ وزمن محددين، ومقارنة الأرصدة الفعلية مع أرصدة السجلات والقيود المحاسبية الدفترية.

٤.٢.٣ المخرجات الرقابية لديوان المحاسبة

تتمثل المخرجات الرقابية لديوان المحاسبة في نوعين من التقارير، تقرير عام وتقرير خاص حيث تم النص عليها في المادة١١٩ من الدستور والمادة ٢٢ من قانون الديوان، حيث يتوجب على ديوان المحاسبة بموجبها أن يقدم تقريرا عاما لمجلس النواب يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة في الدوائر والمؤسسات التي كلف التدقيق في حساباتها بمقتضى المادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبة وكذلك بيان المسؤولية المترتبة على هذه المخالفات وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب المجلس منه ذلك، ويتم ذلك من خلال تقديم رئيس ديوان المحاسبة تقريرا سنويا عن الحساب الخاص لكل سنة مالية يبسط فيه ملاحظاته إلى المجلس ويرسل صوراً عنه إلى رئيس الوزراء ووزير المالية. مع مراعاة أنه

لرئيس ديوان المحاسبة في أي وقت أن يقدم لمجلس النواب تقارير خاصة يلفت فيها نظره إلى أمور يرى أنها من الخطر والأهمية بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها.

وورد في التقرير السنوي لديوان المحاسبة لعام ٢٠٠٨ أن مجموع قضايا الاعتداء على المال العام خلال نفس العام ٥٥ قضية، منها ٣٧ قضية منظورة أمام القضاء و١٧ قضية منتهية وقضية واحدة مطروحة للتسوية [1].

٣.٣ الاختصاصات المنوطة بديوان المظالم ووسائل ممارستها

يتناول هذا المبحث وبإيجاز ديوان المظالم ودوره في الحد من ظاهرة الفساد وتجفيف منابعها وبالتالي دوره في تحقيق شفافية النظام المؤسسي للحد من هذه الظاهرة،وتم تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب يتناول الأول منها نشأة الديوان والسند القانوني لعمله،ويتناول الثاني منها تشكيل الديوان وجهة ارتباطه، أما المطلب الثالث فسيتم التعرف فيه على اختصاصات الديوان، وفي المطلب الرابع والأخير سنتناول وسائل ممارسة اختصاصات الديوان والمخرجات الرقابية.

١.١.٣ نشأة الديوان وسنده القانوني

لقد بدأت فكرة ديوان المظالم بمفهومها الحديث في دولة السويد عام ١٨٠٥، تحت مسمى "الأمبودزمان" أو حامي حقوق الشعب، وجدير بالذكر أن ملك السويد في حينه الملك تشارلز الثاني عشر كان قد عين الأمبودزمان أو "أمين المظالم" مكافأةً لشعبه بعد أن ظل منفياً عن بلاده، طيلة اثني عشر عاماً قضاها في كنف الخلافة العثمانية، وقد اطلع الملك السويدي طوال فترة ضيافته في الآستانة على تجربة ديوان المظالم وفق صيغتها العثمانية، والتي كان يضطلع بها قاضي القضاة، وعرفانا منه لشعبه قام باستحداث جهاز شبيه بل وطلب من السلطات العثمانية إعانته على تأسيس ما يشبه ديوان المظالم العثماني في مملكته، ومن هناك بدأت

---

[1] التقرير السنوي لديوان المحاسبة رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٨، ص٢٤

الانطلاقة المؤسسية الحديثة لديوان المظالم، وتطورت لتصل إلى هذه الصيغة الحديثة[١].

وفي الأردن نصت المادة (١٧) من الدستور الأردني على انه " للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة". وعلى ضوء ذلك تم إنشاء ديوان الرقابة والتفتيش الإداري بموجب النظام رقم ٥٥ لسنة ١٩٩٢ والغي لاحقا بموجب النظام رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٢. وتلا ذلك محاولات لإنشاء ديوان للمظالم ففي عام ١٩٩٩ تم إنشاء ديوان المظالم في رئاسة الوزراء بموجب النظام رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٩ إلا انه الغي أيضا بموجب النظام رقم ١ لسنة ٢٠٠١. لأسباب يمكن إجمالها في الافتقار إلى التفويض الواضح و الاستقلالية اللازمة، وعدم الاستقلالية عن السلطة التنفيذية.

وبعد انضمام الأردن إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ وبدء العمل بها بموجب قانون التصديق عليها رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤ وعملا بأحكام المادة ١/٦ منها والتي تنص على أن تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، تم تنفيذ هذا الالتزام من خلال إصدار قانون ديوان المظالم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ والذي أنشئ الديوان بموجبه.

وعليه فان السند القانوني لإنشاء ديوان المظالم في الأردن يتمثل بشكل مباشر في المادة ٣/أ من قانون ديوان المظالم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ والتي تنص على انه يؤسس في المملكة ديوان يسمى (ديوان المظالم) يتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري وله بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافه بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها والتعاقد مع الغير والتقاضي وله أن ينيب عنه في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني.

---

[1] ماضي، مازن ليلو، نظام الامبودسمان أو المفوض البرلماني ضمانه لحقوق الأفراد وحرياتهم،مجلة القادسية، جامعة القادسية، المجلد ٣، العدد ٢، ١٩٩٩، العراق، ص٢٤٩.

وجاء هذا القانون كما أسلفنا تنفيذا للالتزام الذي رتبه التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم٢٨ لسنة ٢٠٠٤ وعملا بالمواد ٦ و١٠ من الاتفاقية وتغدو الحاجة فعلية لمؤسسة جديدة كديوان المظالم تعنى بالشفافية والنزاهة في الأردن كمؤسسة مستقلة يتم من خلالها وضع آليات تلقي ومعالجة شكاوى المواطنين المتعلقة بأداء المؤسسات الحكومية. وتشكّل أداة مساءلة حازمة وذراع مراقبة فاعلة على أداء الإدارة العامة ومؤسساتها، وتعمل بشروط تجعل مهامها غير متداخلة مع مؤسسات أخرى قائمة، ولها صلاحيات تكفل لها القيام بهذه المهام بأفضل صورة دون تغوّل طرف على آخر.

والمتضرر من قرارات اواجراءات أو ممارسات السلطة التنفيذية يمكن أن يشتكي إلى السلطة التنفيذية نفسها أو أن يلجأ إلى المحكمة إن كان الفعل المشتكى منه ناشئاً عن قرار إداري يخالف القانون ويجوز الطعن به. ولكن هنالك حالات كثيرة لا تدخل في اختصاص المحاكم إما لأنها لا تكون ناشئة عن قرار إداري وإنما عن إجراء أو ممارسة إدارية أو أنها نشأت عن قرار إداري قد يبدو موافقاً للقانون ولكنه يفتقر إلى العدالة والإنصاف أو عناصر الملائمة الإدارية، كالتأخير في انجاز المعاملة، أو الافتقار للشفافية،أو التعسف في استخدام صلاحية تقديرية، أو التمييز في المعاملة، أو المحاباة أو الإهمال، أو تكون ناجمة عن خلل في التعليمات أو النظام أو القانون، أو مجافاة لروح القانون. هذه هي الأعم الأغلب من حالات التظلم التي لا تجد لها حلاً ضمن الأطر التقليدية المشار إليها[١].

هذه المنطقة الرمادية للنشاط الإداري للسلطة التنفيذية هي التي أوجبت التفكير في استحداث جهاز مستقل عن الإدارة من جهة وعن القضاء من جهة أخرى. جهاز يعالج بحكمة و خبرة و كفاءة ما قد تنطوي عليه الإدارة الحكومية من اختلالات وتعقيدات لا تستجيب لأشكال الرقابة التقليدية. ولهذا تنَبهت الدول المتقدمة و الحكومات إلى ضرورة سدّ هذا الفراغ، فاستحدثت ما يسمى بديوان المظالم – مع تفاوت في التسمية من دولة لأخرى– ليكون هو الجهاز الذي يضطلع بمهمة الانفتاح

---

[١] ابوفرحه، فعالية الإدارة والإطار المؤسسي في التقليل من الفساد ودور الأجهزة الرقابية في محاربته وتجفيف منابعه، ص٢٣

على الأفراد الذين انتقصت السلطة التنفيذية من حقوقهم ثم لم يجدوا من ينصفهم. و تطوّر الأمر فتحول هذا الجهاز من كونه مرجعاَ لتلقي الشكوى إلى جهاز لرصد أنماط الخلل و العيب في ممارسات الجهاز الإداري واقتراح تعديلها وفقاً لما يراه محققا للأنصاف وروح القانون، ومن ثم إلى مؤسسة تعنى بوضع معايير عامة أساسية للممارسة الصحيحة للإدارة متوخيةً في ذلك توافر العدالة و الإنصاف و الملائمة في الممارسة الإدارية بوصفها متطلبات ضرورية تضاف إلى المتطلب الأصيل القاضي بتوافر المشروعية في القرار الإداري. وبالنتيجة القضاء على التفرد في القرار والمحسوبية في التعيينات وانحسار السلطة في يد واحدة وكذلك الطلب من الإدارة تسبيب قرارها عند اتخاذه حتى وإن كانت سلطتها مقيدة أو تقديرية إلا أن التسبيب واجب وفقا لما استقر عليه القضاء والفقه الإداريين(١).

٢.٣.٣ تشكيل ديوان المظالم وجهة ارتباطه

سنتناول في هذا المطلب وفي الفرع الأول منه تشكيل الديوان، وفي الفرع الثاني الجهة التي يرتبط بها.

١. تشكيل ديوان المظالم

يتولى إدارة الديوان رئيس يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية.ويكون هذا التعيين لمدة أربع سنوات ويجوز تجديد تعيينه لمرة واحدة ويكون الرئيس برتبة وراتب الوزير العامل، حيث يقوم بممارسة صلاحياته في تنظيم الديوان وإدارة ومراقبة إنفاق مخصصاته وعليه أن يتفرغ لعمله ولا يجوز له مزاولة أي عمل أو وظيفة أو مهنة أخرى(٢)

ويشترط في من يرشح رئيسا للديوان عدة شروط وردت في المادة ٤ من قانون الديوان وهي:

---

(1) ابو فرحة، فعالية الإدارة والإطار المؤسسي في التقليل من الفساد ودور الأجهزة الرقابية في محاربته وتجفيف منابعه، ص٢٤

(2) انظر المادة ٥ من قانون ديوان المظالم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨

أ. أن يكون أردني الجنسية.
ب. أن يكون حاصلا على الشهادة الجامعية الأولى على الأقل.
ج. أن تكون لديه خبرة لا تقل عن خمس عشرة سنة في أي من مجالي القانون أو الإدارة العامة أو كليهما.
د. أن يكون كامل الأهلية المدنية ومتمتعا بالحقوق المدنية والسياسية.
هـ. أن يكون مشهودا له بالنزاهة والحيدة.
و. أن لا يكون محكوما عليه بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة.
ز. أن لا يكون رئيسا لأي مجلس منتخب أو غير منتخب أو هيئة أهلية أو مؤسسة رسمية أو مؤسسة عامة ولا عضوا في أي منها عند تعيينه.
ح. أن لا يكون له انتماء حزبي.

وتدل هذه الشروط على الإرادة الحقيقية لدى المشرع في اختيار أشخاص مشهود لهم بالنزاهة يتولون إدارة المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد لإدارتها وفقا لأهدافها بفاعلية وجدارة.

ويساعد الرئيس في إدارة الديوان مساعدان اثنان يقوم الرئيس بتعيينهما يؤديان المهام الموكولة إليهما ويمارسان الصلاحيات التي يفوضها لهما على أن يقوم الرئيس بنشر قرار تعيينهما في الجريدة الرسمية.و يشترط أن تتوافر فيهما الشروط نفسها المطلوبة في رئيس الديوان لغايات التعيين على أن لا تقل خبرة أي منهم في مجالي القانون أو الإدارة العامة أو كليهما عن عشر سنوات[1].

ويمارس رئيس الديوان مهامه وصلاحياته المنصوص عليها بالمادة ١٣/أ من قانون الديوان، حيث يتولى الإشراف الإداري والمالي على الديوان والموظفين فيه وتحديد المهام والصلاحيات المنوطة بكل منهم،و متابعة تنفيذ الإجراءات الصادرة عن الديوان و تمثيله لدى الغير، كذلك إعداد مشروع الموازنة السنوية للديوان وتقديمها إلى مجلس الوزراء لإقرارها واعتمادها وإدراجها ضمن الموازنة العامة للدولة. وإعداد التقارير السنوية. والاطلاع على جميع الوثائق والأوراق لدى الإدارة

---

[1] انظر المادة ٦ من قانون الديوان

العامة واللازمة لقيام الديوان بمهامه بموجب أحكام القانون، ويحق له تفويض أي من هذه الصلاحيات لأي من مساعديه أو أي من موظفي الديوان على أن يكون التفويض خطيا ومحددا باستثناء صلاحياته المتعلقة بتقديم تقارير الديوان السنوية أو الخاصة(١)، ولرئيس الديوان الاستعانة بمن يراه مناسبا من المستشارين والخبراء في الحالات التي يحددها والتي تستدعي خبرة فنية مقابل المكافآت التي يراها مناسبة(٢).

أما بالنسبة لانتهاء خدمة الرئيس فقد حددت حالاتها المادة التاسعة والتي أحالت في البند٣ منها على المادة الحادية عشرة من قانون ديوان المظالم والتي بدورها أضافت في الفقرة ب حالات غير منصوص عليها في المادة ٩ من قانون الديوان، حيث تنتهي خدمة الرئيس في أي من الحالات التالية :

١. الاستقالة.
٢. انتهاء المدة القانونية المحددة لعمله وفق أحكام الفقرة (د) من المادة (٥) من هذا القانون.
٣. الإعفاء من الخدمة وفقا لأحكام الفقرة (أ) من المادة (١١) من هذا القانون(٣).

وأوردت المادة ١١ من قانون الديوان حالات الإعفاء من الخدمة وهذه الحالات هي:

أ.إذا أدين بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة من محكمة مختصة وذلك من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية.

ب. يعفى الرئيس من منصبه بالطريقة ذاتها المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون في أي من الحالات التالية:

١. إذا أصبح غير قادر صحيا على أداء واجباته وممارسة صلاحياته بناء على تقرير طبي من الجهات الحكومية الرسمية.

---

(1) انظر المادة ١٣ /ب من قانون الديوان

(2) انظر المادة ٧ من قانون الديوان.

(3) انظر المادة ٩ من قانون الديوان

٢. إذا غاب عن عمله مدة تزيد على ثلاثة أشهر دون عذر مشروع.

٣. فقده لأي من الشروط المنصوص عليها في المــادة (٤) مــن هــذا القانون

و بالنسبة لحالات انتهاء خدمة مساعد رئيس الديوان فقد حددتها المــادة ١٠ من قانون الديوان، والتي أحالت في الفقرة ب منها على المــادة ١١ مــن قــانون الديوان فقد نصت المادة ١٠ منه على انه تنتهي خدمة مساعد الرئيس في أي مــن الحالات التالية:

أ. تقديم الاستقالة وقبولها من الرئيس.

ب. الإعفاء من الخدمة وفقا لأحكام الفقرة (ج) من المادة (١١) مــن هــذا القانون، وهذه الحالات هي:

١. إدانته بحكم قطعي من محكمة مختــصة بجنايــة أو بجنحــة مخلــة بالشرف والأخلاق العامة.

٢. إذا أصبح غير قادر صحيا على أداء واجباته وممارســة صــلاحياته بناء على تقرير طبي من الجهات الحكومية الرسمية

٣. إذا غاب عن عمله مدة تزيد على خمسة عشر يوما متصلة أو ثلاثين يوما متفرقة في السنة الواحدة دون عذر مــشروع يقبلــه الــرئيس ويصدر قرار إعفاء المساعد من منصبه من رئيس الديوان.

ومما يمكن ملاحظته على النصوص السابقة فيما يتعلق بانتهاء خدمة الرئيس في حالة الاستقالة أن المشرع لم يحدد فيما إذا يتوجب أن يقترن قرار قبولها بإرادة ملكية سامية عملا بقاعدة توازي الاختصاص في القرار الإداري كما اشرنا سابقا.

٢. جهة ارتباط الديوان

لقد جاء قانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ ليبين مدى استقلاله و يحدد اختصاصاته ووظائفه و ارتباطاته وصلاحياته،حيث جاء في المادة ٣ منه انه يؤسس في المملكة ديوان المظالم بحيث يتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري وله بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافه بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها والتعاقد مع الغير

والتقاضي وله أن ينيب عنه في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني وكذلك ما جاء في المادة الثامنة منه أن " الرئيس يمارس صلاحياته ومهامه باستقلالية تامة ولا سلطان عليه إلا للقانون ولا يتلقى أي تعليمات أو أوامر من أي جهة أو سلطة".

ومن هذه النصوص نجد أن الديوان يتمتع بشخصية معنوية وذات استقلال مالي وإداري، إلا أن هذا الاستقلال يتعارض مع ما ورد بالمادة٥/أ من قانون الديوان والتي تنص على انه يتولى إدارة الديوان رئيس يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية.

وقد أثار هذا النص جدلا واسعا خلال مناقشات هذا القانون في مجلس الأمة في الجلسة التاسعة لمجلس النواب الخامس عشر الدورة العادية الأولى، والتي انعقدت بتاريخ ١٣/١/ ٢٠٠٨، والموافقة على تحويل المادة ١٥ من مسودة مشروع قانون ديوان المظالم لسنة ٢٠٠٦ إلى المجلس العالي لتفسير الدستور، فيما يتعلق بتعيين رئيس الديوان، وهل يجوز أو يحق للسلطات الثلاث المشاركة في التوصية في التعيين ومدى توافقها مع نصوص الدستور خاصة فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات ؟[١]، إذ كانت تنص المادة ٥ من مشروع قانون ديوان المظالم على انه : يتولى إدارة الديوان رئيس يتم تعيينه بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب مجلس الوزراء المستند إلى توصية لجنة مؤلفة من:

١. وزير العدل.
٢. رئيس ديوان المحاسبة.
٣. عضو من مجلس الأعيان يسميه رئيس مجلس الأعيان.
٤. عضو من مجلس النواب يسميه رئيس مجلس النواب.
٥. قاض من الدرجة العليا يسميه رئيس المجلس القضائي.

ب. ١. توصي اللجنة المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بأسماء خمسة أشخاص ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادة (٤) من هذا القانون

---

[1] الهاشم، مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الاردنيه دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، ص٩٣

ومن المشهود لهم بالعدالة والنزاهة والحيدة وتتخذ اللجنة توصياتها بأغلبية أعضائها على الأقل.

٢. إذا تعذرت التوصية وفقا لأحكام البند (١) من هذه الفقرة فيتم التنسيب من مجلس الوزراء بناء على توصية رئيس الوزراء.

وقد خلص المجلس الأعلى للتفسير إلى أن رئيس ديوان المظالم، وحسب مشروع القانون يعتبر موظفا عاما، وبما انه ليس من اختصاص وصلاحيات الأعيان والنواب والقضاة الدستورية تعيين الموظفين العامين، أو المشاركة بالتنسيب أو التوصية بتعيينهم، فانه لا يجوز ولا يحق للأعيان أو النواب أو القضاة الاشتراك بتعيين الموظفين العامين أو التوصية أو التنسيب بتعيينهم[1]. إضافة إلى أن نصوص الدستور لم تخول الأعيان أو النواب أو القضاة صلاحية تعيين الموظفين العامين أو الاشتراك بالتوصية أو التنسيب بتعيينهم. وتم حصر هذه الصلاحية بالسلطة التنفيذية.

وقد اخذ الدستور في المواد من (٢٤-٢٧) بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية. وحدد لكل سلطة صلاحياتها واختصاصاتها حصرا، حيث أناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، والسلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه، والسلطة القضائية بالمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، على أن تصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك. وبالنسبة للسلطة التشريعية فإنها تملك حق التشريع في جميع الأمور باستثناء تلك التي أنيط حق التشريع فيها لسلطة أخرى بمقتضى نص خاص في الدستور.

كذلك لا تجوز إضافة أي اختصاصات جديدة لأية سلطة دستورية غير الاختصاصات التي نص عليها الدستور. و لا يجوز التعدي على الصلاحيات الدستورية لأي سلطة أو الانتقاص منها أو المشاركة فيها من قبل أي جهة أخرى و يتضح من نص القرار التفسيري السابق أن رئيس الديوان موظف عام وبالتالي فان ارتباطه يكون بالسلطة التنفيذية مباشرة،وهذا مايعتبر إضعافا لاستقلال الديوان عن

---

[1] القرار التفسيري رقم ١ لسنة ٢٠٠٨(قرار بالإجماع)، تاريخ ٢٠٠٨/١/٢٠، منشور على صفحة رقم ٢٠٤ من الجريدة الرسمية رقم ٤٨٨١ بتاريخ ٢٠٠٨/١/٣١

الجهة التي يراقب أعمالها إضافة إلى أن المادة ٢٠ من قانون ديوان المظالم دلــت على ارتباط مطلق لرئيس الديوان مع السلطة التنفيذية من خلال قيام رئيس الديوان برفع تقرير سنوي إلى مجلس الوزراء يضمنه نتائج أعماله عن السنة السابقة ورأي الجهة المختصة ذات العلاقة وعلى رئيس الوزراء تزويد كل من مجلسي الأعيــان والنواب بنسخة من التقرير بداية كل دورة عادية لمجلس الأمة.

ويرى الباحث في هذا الإطار أن شروط إنهاء الخدمة والإعفاء منها بالنسبة لرئيس ديوان المظالم والواردة في المواد (٩) و(١١) من قانون الديوان تــشكل حــصانة حقيقية لرئيس الديوان تمكنه من القيام بعمله بكل فعالية، إضافة إلى أنهــا لا تــشكل عدم انسجام مع مبدأ الفصل بين السلطات و الذي اخذ به الدستور الأردني في المواد من (٢٤-٢٧) منه، كما في الحصانات الممنوحة لرئيس ديوان المحاســبة ورئــيس وأعضاء مجلس هيئة مكافحة وكما أشرنا سابقا[١].

٣.٣.٣ اختصاصات ديوان المظالم

يتولى ديوان المظالم جملة من الاختصاصات والمهام تمكنه من القيام بدوره المتمثل بالتأكد من مراعاة الإنصاف و الإجراءات القانونية في الإدارة العامة لحماية حقوق الأفراد الذين يعتقدون أنهم ضحية لإجراءات ظالمة من جانب الإدارة العامة، فقد حددت المادة ١٢ من قانون الديوان هذه الاختصاصات وهي :

أولا: النظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيهــا ولا تقبــل أي شكوى ضد الإدارة العامة إذا كان مجال الطعن بها قائما قانونا أمام أي جهة إدارية أو قضائية أو إذا كان موضوعها منظورا أمام أي جهة قضائية أو تم صدور حكــم قضائي فيها.

وبالنظر إلى نص هذه المادة نجد أنها قد حصرت دور الديوان في النظربالــشكاوى فقط دون إعطاء الديوان صلاحية التقصي والتحري عن مواطن الخلل بــالقرارات

---

[١] انظر المواد(٥) من قانون ديوان المحاسبة و(١١) من قانون هيئة مكافحة الفساد

الإدارية التي يمكن أن تنطوي على أفعال تؤدي إلى انحراف الإدارة عن أداء المهام الموكولة لها.

إلا أن ما تبناه قانون ديوان المظالم في المادة (١٩) منه والتي تنص على انه "للرئيس وبمبادرة منه دراسة أي موضوع يتعلق في أي من قرارات الإدارة العامة أو إجراءاتها أو ممارساتها وإرسال توصياته بخصوصها إليها وتضمينها في تقريره السنوي الذي يعده وفق أحكام هذا القانون." يدل على أن عمل ديوان المظالم لا يقتصر دائماً على التصرف بناء على الشكاوى و يجوز أن يكون بمقدوره أن يبدأ تحقيقاً ما بناءً على مبادرته الذاتية وذلك بمبادرة من جانبه بالقضايا التي يقرر أنها تثير اهتماماً عريضا لدى الجمهور، أو القضايا التي تمس حقوق مجموعات أو قطاعات عامة و من ثم لا يحتمل أن تكون موضع شكاوى، إضافة إلى أن المادة السابقة قد اقتصرت النظر بالشكاوى المتعلقة بالإدارة العامة أو موظفيها.

ويرى الباحث في هذا الإطار أن هناك فئات كبيرة قد خرجت من ولاية ديوان المظالم وبالأخص الشركات المساهمة العامة والقطاع الخاص الذي يؤثر بشكل فاعل بالاقتصاد الوطني، كذلك لم يبين قانون الديوان مصير الشكوى المنظورة أمامه إذا تبين أن هناك جهة أخرى بدأت بالنظر بها بعد تقديمها لدى الديوان سواء كانت جهة إدارية أو قضائية.

ثانيا: التوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويسر وذلك من خلال ما يقدم إليه من شكاوى بهذا الخصوص ويبدو أن هذه الفقرة جاءت انسجاما مع نص المادة ١٠/ب من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[1].

---

[1] انظر نص المادة ١٠/ب من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تنص على انه تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء. ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي: (ب) تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.

٤.٣.٣ وسائل ممارسة الديوان لاختصاصاته

يستخدم ديوان المظالم وسائل محددة بموجب منظومته القانونية ليمارس المهام والصلاحيات الممنوحة له، وتتمثل بالشكوى المقدمة له، حيث اقر الديوان تعليمات خاصة بتقديم ونظر الشكاوى التي تدخل ضمن نطاق عمله وقد اعتمدت هذه التعليمات نموذجا خاصا بالشكاوى المقدمة،وكذلك المبادرة الذاتية بالتحقيق حيث لا يقتصر عمل ديوان المظالم دائماً على التصرف بناء على الشكاوى و يجوز أن يكون بمقدوره أن يبدأ تحقيقاً ما بناءً على مبادرته الذاتية[١]

أولا:الشكوى

وهي الوسيلة الأولى التي يستخدمها ديوان المظالم لممارسة مهامه واختصاصاته وهنا لابد من معرفة الاختصاص الموضوعي للديوان بنظر الشكاوى وبيان كيفية قبول الشكوى وتقديمها ومرحلة اتخاذ القرار فيها والاستثناءات الواردة على قبول الشكوى.

أ. الاختصاص الموضوعي للديوان بنظر الشكاوى

بينت المادة ٤ من تعليمات تقديم ونظر الشكاوى لدى ديوان المظالم رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ الاختصاص الموضوعي للديوان بنظر الشكاوى، و أعطت للمشتكي الحق بان يقدم شكوى للديوان تتضمن المعلومات والبيانات اللازمة إن وجدت ليتثبت أن التدبير أو الإجراء المشكو منه يندرج ضمن واحد أو أكثر من الحالات التالية:

١. إدعاءات التمييز في المعاملة أو في الاستحقاق أيا كان نوعه أو سببه والمنسوب إلى الإدارات العامة أو موظفيها بحق أي من متلقي الخدمة أو أصحاب الحقوق المكفولة، ويجد هذا الأمر أساسا له في المادة (٦) من الدستور الأردني والتي تضمنت الحق بعدم التمييز بين المواطنين في الحقوق والواجبات وان اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين.

---

[1] انظر نص المادة (١٩) من قانون ديوان المظالم

٢. ادعاءات عدم الإنصاف أو التعسف أو عدم تحقيق المساواة،وهو ما يخالف أهم المبادئ التي تخضع لها المرافق العامة وهو مبدأ المساواة بين المنتفعين والذي يقوم على أساس التزام الجهات القائمة على إدارة المرافق بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي ويستمد هذا المبدأ أساسه من الدستور[١]

٣. مخالفة أحكام التشريعات النافذة بما فيها الدستور والقوانين والاتفاقيات والعهود التي التزمت بها المملكة الأردنية والأنظمة والتعليمات المطبقة، وفق مقتضيات مبدأ المشروعية والذي يقصد به إن الإدارة ملزمة عند مباشرتها لأوجه نشاطها باحترام القواعد القانونية النافدة أين كان شكلها ومصدرها[٢].

٤. إدعاءات سوء الإدارة في أي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات أو الامتناع عن القيام بإجراء إداري أو فعل أو ممارسة يوجبها القانون أو يقتضيها حسن الإدارة وفق أفضل المعايير المعتمدة لحماية الحقوق المكفولة.

٥. الإدعاءات المتعلقة بأن التدابير المشكو منها تستند لأنظمة وتعليمات غير قانونية، أو تتبنى إجراءات ومعايير تعتبر مجحفة أو غير عادلة بحق أي من الأشخاص أو الفئات المستهدفة بتطبيقها.

٦.إدعاءات الإهمال أو التقصير أو الخطأ المنسوب للإدارة العامة أو موظفيها.

٧.ادعاءات إخلال الإدارة العامة وامتناعها عن تقديم الخدمات المقررة أو القيام بالأعمال المنوطة بها بموجب القوانين والأنظمة الناظمة لعملها.

---

(1) كنعان، القانون الإداري ــ الكتاب الأول، ص٣٣١ وما بعدها.

(2) الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة ٢٠٠٧، ص١٤ وما بعدها.

٨. أي إدعاء بأن التدابير التنفيذية المتخذة أو المنوي اتخاذها بشأن أي من الحقوق المكفولة غير كافية أوغير فعالة أو غير منصفة، أو تنطوي على انتهاك لأي من الحقوق.

ب.آلية تقديم الشكوى وقبولها

بين قانون ديوان المظالم انه يحق لأي متضرر من أي من قرارات الإدارة العامة أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها أن يتقدم بالشكوى في مواجهة الإدارة العامة أمام الديوان وفقا للأحوال والإجراءات المبينة في قانون الديوان[١].وحددت التعليمات المشار إليها سابقا، إجراءات تقديم هذه الشكوى لدى الديوان فقد نصت المادة ٦ من التعليمات على انه تقدم الشكوى إلى الديوان وفق النموذج المعتمد خلال فترة لا تتجاوز سنة من تاريخ اتخاذ التدبير المشكو منه ما لم يقرر الرئيس قبولها وفقا لأحكام المادة ٥/ب من هذه التعليمات، على انه يجوز استقبال الشكوى شفاهة في حالة عدم سماح الظروف للمشتكي بتقديمها كتابة شريطة توثيقها لاحقا على النموذج المخصص [٢]،وهذا ما يعتبر ابتعادا عن التعقيد وإعاقة عمل الديوان الرقابي.

وحددت تعليمات الديوان ما يجب أن تحتوي عليه الشكوى من بيانات ومعلومات كاسم وعنوان المشتكي والجهة المشكو منها ووصفا للتدبير المشكو منه ومحتواه وتاريخ اتخاذه وغيرها من البيانات التي حددتها المادة ٦ /ه من تعليمات الديوان رقم ١ لسنة ٢٠٠٩، وتعتبر الشكوى مقدمة رسميا عند قيدها في سجل الشكاوى الواردة وللمشتكي الحق في الحصول على إشعار خطي بذلك[٣].

وبعد تقديم الشكوى وفقا لأحكام قانون ديوان المظالم والتعليمات الصادرة بموجبه، يصدر رئيس الديوان قراره بقبول الشكوى المقدمة إليه أو رفضها على أن يكون قراره معللا ومسببا في أي من الحالتين[٤]، ففي حالة الرفض تتوقف إجراءات

---

[1] انظر المادة ١٤/أ من قانون الديوان

[2] انظر المادة ٦/ب من تعليمات الديوان رقم ١ لسنة ٢٠٠٩

[3] انظر المادة ٢/د من تعليمات الديوان رقم ١ لسنة ٢٠٠٩

[4] انظر المادة ١٤/ج من قانون الديوان

الديوان ويتم تبليغ المشتكي نسخة من قرار الرئيس وفقا لنص المادة ٨/د من تعليمات الديوان رقم ١ لسنة ٢٠٠٩،و في حال صدور قرار بقبول الشكوى يباشر الرئيس اتخاذ الإجراءات اللازمة لحلها وبالوسائل التي يراها مناسبة[١].

و لقد حددت المادة ٩ من تعليمات تقديم ونظر الشكوى والمادة ١٥/ج من قانون الديوان هذه الإجراءات[٢] والتي تتمثل بقيام الرئيس بإرسال مذكرة تشتمل على نسخة من الشكوى إلى الجهة المشكو منها على أن تقوم هذه الجهة بالرد على مذكرة الرئيس خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوما من تاريخ استلام المذكرة ويجوز للرئيس في حالات خاصة يقدرها تمديد هذه المدة وله طلب تزويده بصور مصدقة من الوثائق أو الأوراق أو البيانات أو المعلومات المرتبطة بموضوع الشكوى.

و إذا لم تقم الجهة المشكو منها بالرد على مذكرة الرئيس خلال المدة المحددة في الفقرة (ج) من المادة ١٥ من قانون الديوان أو رفضت أو امتنعت عن تزويده بأي من الوثائق أو المعلومات التي طلبها فللرئيس مخاطبة رئيس الوزراء بذلك لاتخاذ الإجراءات اللازمة[٣].

إلا أن ما يمكن ملاحظته على النصوص القانونية التي تنظم آلية تقديم الشكوى وقبولها لدى ديوان المظالم،عدم وجود عقوبات تجبر الجهة المشكو منها على التعاون مع الديوان للوصول لحل للتدبير الإداري المشكو منه، مما يحد من صلاحيات الديوان وحصرها بتوصيات غير ملزمة لا تكفي لردع الإدارة عن ارتكاب أي من الأفعال المنصوص عليها في المادة ٤ من تعليمات تقديم ونظر الشكاوى لدى ديوان المظالم رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

---

[1] انظر المادة ١٥/أ من قانون ديوان المظالم

[٢] انظر المادة ١٥/ج من قانون ديوان المظالم و المادة ٩/أ من تعليمات الديوان رقم ١ لسنة ٢٠٠٩

[3] انظر المادة ١٥/د من قانون ديوان المظالم

ج. اتخاذ القرار بالشكوى

بعد صدور القرار بقبول الشكوى و اتخاذ جميع الإجراءات المنصوص عليها قانونا، يتخذ الرئيس بناء على رد الجهة المشكو منها وفقا لأحكام الفقرة (ج) من المادة ١٥ من قانون الديوان من هذه المادة قراره في الشكوى المقدمة إليه ويشتمل قراره على نتائج الإجراءات والتوصية الصادرة عنه والمتعلقة بموضوع الشكوى[١] و يبلغ كل من المشتكي والجهة المشكو منها قرار الرئيس بنتائج الإجراءات التي تم القيام بها.

د.الاستثناءات الواردة على قبول الشكوى[٢]

يتولى الديوان كما ذكرنا النظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها إلا أن هناك استثناءات على هذه الصلاحية،تتمثل في عدم قبول أي شكوى ضد الإدارة العامة في حالتين، الأولى إذا كان مجال الطعن بها قائما قانونا أمام أي جهة إدارية أو قضائية، والثانية إذا كان موضوعها منظورا أمام أي جهة قضائية أو تم صدور حكم قضائي فيها[٣].إضافة إلى الحالتين السابقتين فأنه لا تقبل الشكوى بعد مرور سنة على الواقعة موضوع الشكوى، إلا انه للرئيس إذا وجد أن موضوعها يتعلق بمسألة ذات طابع عام أن يقبلها ولو بعد انقضاء هذه المدة[٤] أما بالنسبة لإحالة الشكوى في الحالات التي يتبين فيها وجود جريمة جزائية إلى الجهة المختصة وفقا لنص المادة١٦/أ من قانون ديوان المظالم فأن ذلك لا يعتبر

---

(1) انظر المادة ١٥/ه من قانون ديوان المظالم

(2) الاستثناء الوارد على قبول الشكوى يختلف عن الحالات التي تخرج فيها الواقعة عن ولاية الديوان فالشكوى المقدمة ضد موظفي القطاع الخاص تخرج من الاختصاص الموضوعي للديوان ولا تدخل في ولايته، أما الاستثناء على قبول الشكوى فان الواقعة من الاختصاص الموضوعي للديوان وتدخل في ولايته إلا أنها استثنيت بسبب الحالات المذكورة في المادة ١٢ من قانون الديوان.

(3) انظر المادة ١٢ من قانون الديوان

(4) انظر المادة ١٦ من قانون الديوان

استثناء على قبول الشكوى لأنه للرئيس أن يقرر إما استكمال الإجراءات عن الشق الإداري من الشكوى أو وقفها أيهما انسب وفق تقديره.

ثانيا: المبادرة الذاتية:

على الرغم من أن الديوان يباشر التحقق من الشكاوى والتظلمات المقدمة إليه بموجب نموذج معتمد لهذه الغاية موقع من مقدم الشكوى أو ممثله القانوني، للرئيس وبمبادرة منه دراسة أي موضوع يتعلق في أي من قرارات الإدارة العامة أو إجراءاتها أو ممارساتها وإرسال توصياته بخصوصها إليها وتضمينها في تقريره السنوي الذي يعده وفق أحكام القانون[١].وبالتالي فان المشرع لم يحصر مباشرة ديوان المظالم لاختصاصه على شكوى تقدم وفقا للشكليات الواردة في تشريعاته بل أعطى هذه الصلاحية لرئيس الديوان وبمبادرة منه شخصيا.

بقي أن نشير إلى أن المخرجات الرقابية لديوان المظالم تنحصر في التقرير السنوي الذي يرفعه رئيس الديوان إلى مجلس الوزراء و يضمنه نتائج أعماله عن السنة السابقة ورأي الجهة المختصة ذات العلاقة ويقوم رئيس الوزراء بعد ذلك بتزويد كل من مجلسي الأعيان والنواب بنسخة من التقرير وذلك في بداية كل دورة عادية لمجلس الأمة[٢].وقد ورد في ملخص مؤشرات التقرير الشهري لشهر تشرين الثاني لعام ٢٠٠٩ أن أنواع التظلمات المقدمة إلى الديوان توزعت بين معظم جهات القطاع العام[٣]، وكمايلي :

١. وزارة التربية والتعليم ١٦ تظلم
٢. ديوان الخدمة المدنية ١١ تظلم
٣. وزارة العدل ووزارة الداخلية ١٠ تظلم
٤. الأمن العام ٩ تظلم
٥. القوات المسلحة ٩ تظلم

---

(1) انظر المادة ١٤/ب من قانون الديوان

(2) انظر المادة ٢٠ من قانون الديوان

(٣) الهاشم، مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الاردنيه دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، ص١١٩

٤.٣ مقارنة اختصاصات هيئة مكافحة الفساد مع اختصاصات المؤسسات الرقابية الأخرى

إن التحديد الدقيق للاختصاصات والمهام التي تضطلع بها أي جهة رقابية بموجب تشريعاتها، وبيان أوجه التشابه والاختلاف بين اختصاصاتها واختصاصات باقي المؤسسات التي تعنى بالجانب الرقابي، يعطيها دفعة قوية لممارسة هذه المهام والصلاحيات على أكمل وجه، وبعد الوقوف على اختصاصات كل من هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم وديوان المحاسبة في المباحث السابقة والتي تبين من خلالها أن هيئة مكافحة الفساد تختص بمكافحة الفساد المالي والإداري كجريمة معاقب عليها قانونا بموجب التشريعات التي تعتبر أساسا قانونيا لعملها، وكذلك تحديد قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦الجرائم التي تدخل في اختصاص الهيئة باعتبارها جرائم فساد، فقد رأينا إجراء مقارنة بين اختصاصات هيئة مكافحة الفساد واختصاصات المؤسسات الرقابية الأخرى للوقوف على مظاهر التشابه والاختلاف بين تلك الاختصاصات. وقبل هذه المقارنة فإننا سنتحدث بإيجاز في الطبيعة القانونية لهيئة مكافحة الفساد، وما إذا تعد جهة رقابية أو جهة قضائية.

١.٤.٣ الطبيعة القانونية لهيئة مكافحة الفساد

يثور التساؤل فيما إذا كانت هيئة مكافحة الفساد جهة رقابية أم لا، وإذا لم تكن كذلك ماذا يمكن اعتبارها، هل يمكن اعتبارها جهة قضائية. ابتداء لا يمكن اعتبار هيئة مكافحة الفساد جهة رقابية بحتة، لأنها لا تتولى اختصاصات رقابية على سبيل الحصر كتلك التي يتولها ديوان المحاسبة بالتدقيق على النفقات والواردات والتثبت أنها تمت وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، حيث نصت المادة ٢٥ من قانون ديوان المحاسبة على انه يتولى ديوان المحاسبة التدقيق اللاحق على النفقات إلا انه يجوز لرئيس ديوان المحاسبة في حالات خاصة وبموافقة رئيس الوزراء أن يقرر التدقيق في النفقات قبل الصرف، أو كالاختصاصات التي يتولها ديوان المظالم كالنظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو

الممارسات الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها والتوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية للاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة.

وكذلك لا يمكن اعتبارها جهة قضائية، لان حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية تمارسه المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء إلى محاكم دينية أو محاكم خاصة بموجب أحكام الدستور أو أي تشريع آخر نافذ المفعول[١].

وبالرجوع إلى قانون هيئة مكافحة الفساد نجد أن المادة (٧) منه تنص على أن الهيئة تتولى عمليات التحري عن الفساد المالي والإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك، إضافة إلى ملاحقة كل من يخالف أحكام قانون الهيئة وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول، وذلك من خلال محققين لهم صفة الضابطة العدلية وفقا لأحكام المادة ١٦ من قانون الهيئة، وضباط و أفراد من الأجهزة الأمنية والعسكرية المنتدبين لدى الهيئة.

وإذا ثبت من خلال التحريات وجود جرم فساد فانه يتم إحالة هذه التحريات إلى المدعين العامين المنتدبين لدى الهيئة بموجب المادة ١٤ من قانون الهيئة.

من هذه النصوص يتضح أن هيئة مكافحة الفساد تشكل جهة تحقيقية تختص بالتحقيق الأولي من خلال موظفيها الذين يحملون صفة الضابطة العدلية، وتختص بالتحقيق الابتدائي من خلال المدعين العامين المنتدبين لدى الهيئة، وان لها بعض المهام الرقابية أو التدقيقية التي يتم القيام بها من خلال قسم المتابعة في الهيئة وهذا يعطيها صفة رقابية أيضا، إلا أن هذه المهام لا تخرج الهيئة من كونها جهة تحقيقية

---

[1] انظر المادة ١٠٢من الدستور الأردني وتعديلاته لسنة ١٩٥٢

لأنها وان كانت تمثل أعمالا رقابية إلا أن هدفها التحري والاستقصاء عن مواطن الفساد وجمع الأدلة والقرائن في القضايا المنظورة لدى الضابطة العدلية في الهيئة.

وبالتالي يرى الباحث أن الهيئة تعتبر جهة ذات طبيعة قانونية مختلطة من مهامها أعمال رقابية وأعمال قضائية من خلال التحقيق الأولي والابتدائي.

٣.٤.٢ اختصاصات هيئة مكافحة الفساد بالمقارنة مع اختصاصات ديوان المحاسبة

تتولى هيئة مكافحة الفساد ــ كما ذكرنا ــ التحري عن الفساد المالي والإداري والذي يشكل احد الجرائم المنصوص عليها في المادة ٥ من قانون الهيئة والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، ومباشرة التحقيقات من خلال إفراد الضابطة العدلية وضباط و أفراد الأجهزة الأمنية والعسكرية الذين ينتدبهم الرئيس بموجب المادة ١٥ من قانون الهيئة وإحالتها إن شكلت جرم فساد لأي من المدعين العامين المنتدبين للهيئة. ويمارس هؤلاء مهامهم وصلاحياتهم وفقا للتشريعات السارية المفعول والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة ومنها ملاحقة كل من يخالف أحكام قانون الهيئة وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وحقها في تعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول.

أما ديوان المحاسبة فيتولى بشكل أساسي الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية و التثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة، تتم وفقا للتشريعات النافذة وذلك من خلال التدقيق في النفقات و تحققات الضرائب والرسوم ومعاملات بيوع الأراضي والعقارات وتحصيلات الواردات على اختلاف أنواعها، ويتم ذلك التدقيق من قبل مدققي ديوان المحاسبة

في مكاتبه أو في مكاتب الدائرة ذات العلاقة أو في ميادين العمل حسبما يقرره رئيس الديوان[١].

وبالتالي فان هنالك استقلال واضح من الجانب التشريعي بين الأعمال التي تقوم بها الهيئة والتي تعتبر أعمال تحري عن الجرائم التي تعتبر جرائم فساد والتحقيق بها، وبين ما يمارسه ديوان المحاسبة من رقابة مالية محضة تندرج تحت مظلة المحافظة على المال العام من خلال رقابته على تصرفات الإدارة و قراراتها في بعدها المالي واهتمامه بالمسؤولية المالية من خلال قانونية النفقات. وبعد ذلك له أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري، وان يلفت النظر إلى أي تقصير أو خطا في تطبيقها وان يبين رأيه في كفاية الأنظمة والتعليمات لتحقيق أغراض القوانين المالية[٢] وذلك من خلال المذكرات والاستيضاحات التي تقدم للوزير المعني والذي بدوره إن وجد بناء على ذلك أن هناك فعل اختلاس أو ضياع في الأموال العامة أو حصل تلاعب أو تزوير في المستندات أو السجلات أو القسائم المالية أو في أي وثيقة، فعليه إعلام وزير المالية فوراً بذلك وان يتخذ الإجراءات اللازمة بما في ذلك التحقيق وتشكيل اللجان اللازمة وتزويده بنتائج تلك الإجراءات، و إذا استدعى الأمر أن يشكل لجنة تحقيق خاصة تمثل فيها وزارة المالية وديوان المحاسبة والدائرة ذات العلاقة لإعادة أو إكمال التحقيق وعلى هذه اللجنة رفع نتيجة تحقيقاتها إلى وزير المالية[٣].

وبالتالي فان أي شخص طبيعي أو اعتباري ارتكب جرم فساد وفقا لنص المادة ٥ من قانون هيئة مكافحة الفساد يكون خاضعا لاختصاص الهيئة، ولا يعتبر سريان الأحكام الخاصة الواردة في التشريعات ذات العلاقة في حال كان المشتكي عليه بالفساد أحد الأشخاص الذين يستوجب الدستور أو التشريعات ذات العلاقة شكلا أو إجراءات خاصة للتحقيق معه أو ملاحقته قضائيا استثناءا لهؤلاء الأشخاص

---

[1] انظر المادة ١٥ من قانون ديوان المحاسبة رقم٢٨ لسنة١٩٥٢

[2] انظر المادة ١٣ من قانون ديوان المحاسبة رقم٢٨ لسنة١٩٥٢

[3] انظر المادة ٥٤ من النظام المالي رقم ٣ لسنة ١٩٩٤

من الخضوع لولاية الهيئة[١]، لكن يجب مراعاة تلك الإجراءات عند انعقاد الاختصاص[٢]. وبالمقابل فان الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة تم تحديدها في المادة ٤ من قانون ديوان المحاسبة على سبيل الحصر حيث تشمل الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة والشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (٥٠%) فأكثر من أسهمه.

وعلى كل حال فان الباحث يرى ومن خلال عمله في هيئة مكافحة الفساد أن مظاهر الاستقلال في الاختصاصات بين هيئة مكافحة الفساد وديوان المحاسبة إنما هو استقلال شكلي فقط، حيث تتقاطع ادوار كل منهما فنيا، فقيام ديوان المحاسبة بممارسة أعمال التدقيق والتثبت من تنفيذ أحكام قانون الميزانية العام والتشريعات المالية يشكل تحريا عن مواطن الفساد المالي والإداري والذي يشكل الدور الرئيسي لهيئة مكافحة الفساد.

٣.٤.٣ اختصاصات هيئة مكافحة الفساد بالمقارنة مع اختصاصات ديوان المظالم

تركز هيئة مكافحة الفساد على عنصر الفساد في القرار الإداري أو الممارسة الإدارية، وتتخذ بحق المخالف إجراءات جزائية عقابية، وهمها الكشف عن حالة الفساد في الفعل الإداري للإدارة العامة أو موظفيها. وهو هدف و إن يكن أساسيا لأي عملية إصلاح إداري شامل إلا انه لا يغطي جميع جوانب الخلل في

---

(1) إن الوزراء وفقا لنص المادة ٥٦ من الدستور الأردني مستثنون من ولاية هيئة مكافحة الفساد، لان عبارة الاتهام وتقديمه وتأييده الواردة في هذه المادة تشتمل التحقيق وجمع الأدلة لذا فان اتهام الوزراء وتقديم الاتهام إلى المجلس العالي وتأييده أمامه يخول مجلس النواب صلاحية تحريك الدعوى العامة ضد الوزير الذي يقترف جريمة ناتجة عن تأدية وظيفته وملاحقته أمام المجلس العالي، وان هذه الصلاحية تشمل التحقيق وجمع الأدلة نظرا لأنهما لازمان للاتهام وهو ينبني عليهم. انظر قرار تفسيري رقم ١ لسنة ١٩٩٢ (قرار بالأكثرية) تاريخ ٢٩/٢/١٩٩٢ المنشور على الصفحة ٥٠٩ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٨١١ بتاريخ ١٦/٣/١٩٩٢ وكذلك انظر المادة ٣ من قانون محاكمة الوزراء رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٢

(2) انظر المادة ٦ من قانون هيئة مكافحة الفساد

الفعل الإداري،الأمر الذي يستدعي وجود جهة تغطي جوانب الخلل و التقصير هذه وهو- تحديدا -ما يضطلع به ديــوان المظالم، الذي يهدف إلى تطوير الإدارة من خلال معالجة أنماط سوء الإدارة المختلفة، من مخالفة القانون (قد لا تكون فساداً) أو الخطأ في تطبيقه، أومن إهمال أو تعسف أو مسلكيات غير صحيحة،أو تمييز، أو فقدان شفافية. و هي عناصر لا يدخل الفساد بالضرورة في دوافعها و أسبابها وان تكن مهيأة له أو مساعدة عليه.

وهذا يعني أن ديوان المظالم هو جهاز يتساند مع عمل هيئة مكافحة الفساد و لا يتقاطع معها(١). ومن مظاهر عدم التقاطع بين اختصاصات الديوان وهيئة مكافحة الفساد ما نصت علية المادة (١٢) من قانون ديوان المظالم حيث لا تقبل أي شكوى ضد الإدارة العامة إذا كان مجال الطعن بها قائما قانونا أمام أي جهة إدارية، ولان الفساد جريمة جزائية فقد تنبه المشرع للحالة التي قد يشكل فيها الخلل و التقصير في الممارسة الإدارية أو القرار الإداري فعلا من أفعال الفساد التي تعتبر جرائم وفقا لقانون هيئة مكافحة الفساد فقد نصت المادة ١٦ من قانون ديوان المظالم على انه في أي من الحالات التي يتبين فيها وجود جريمة جزائية على الرئيس أن يحيل الشكوى بجميع مرفقاتها إلى الجهة المختصة. وبالتالي فإن اختصاصات ديوان المظالم تم تحديدها بشكل واضح بحيث لا تتقاطع مع اختصاصات باقي المؤسسات الرقابية ومنها هيئة مكافحة الفساد.

---

(1) منشورات ديوان المظالم،مقال بعنوان نبذة عن ديوان المظالم، منشور على الموقع الالكتروني www.acjls.org

الفصل الرابع

الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد

يتولى إدارة هيئة مكافحة الفساد كما أسلفنا مجلس يتكون من رئـيس وسـتة أعضاء يحملون صـفة الـضابطة العدليـة ويمارسـون مجموعـة مـن المهـام والصلاحيات[١]، كما يتولى رئيس مجلس الهيئة مهاما وصـلاحيات مـن ضـمنها الإشراف الإداري والمالي على الهيئة والموظفين لديها و تنفيذ القرارات الـصادرة عن المجلس. وعند ممارسة هذه المهام والصلاحيات يتم اتخاذ قرارات من المجلس أو من الرئيس إما بصفتهم سلطة إدارية فيما يتعلق بإدارة الهيئة وكادرها الوظيفي، أو بصفتهم سلطة استدلال وتحري كضابطة عدلية للسير بالقضايا المنظـورة لـدى الهيئة وفقا لاختصاصها و في موعد أقصاه ــ في الحالة الثانية ــ ثلاثة أشهر مـن تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى[٢]،على الرغم من أن المشرع لم يحدد المرحلة التي يبدأ منها سريان هذه المدة كما سنرى لاحقا، إضافة إلى أن هناك قرارات تصدر عن دائرة الادعاء العام في الهيئة والتي يشغلها عدد مـن المـدعين العامين ينتدبهم المجلس القضائي بناء على طلب الرئيس.

وللوقوف على الطبيعة القانونية لقرارات الهيئة وهل يمكن اعتبارها قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري أم أنها أعمالا قضائية تخضع للنظام القانوني للأحكام القضائية، فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث يتناول الأول منها وبإيجاز ماهية القرار الإداري وتميزه عن العمل القضائي، أما المبحث الثاني فيعالج الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن مجلس الهيئة،في حين يناقش المبحث الثالث الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن الادعاء العام في الهيئة.

---

[1] المادة ١١ من قانون هيئة مكافحة الفساد

[2] المادة ٧ من قانون هيئة مكافحة الفساد

١.٤ ماهية القرار الإداري وتميزه عن العمل القضائي

تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول الأول ماهية القرار الإداري وسنتحدث في هذا الأمر بإيجاز شديد وبما يخدم الطبيعة القانونية لقرارات الهيئة، أما المطلب الثاني فسيتناول تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي.

١.١.٤ ماهية القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري من أهم مظاهر نشاط وامتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدها من القانون العام، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص إنشاء حقوق أو فرض التزامات، ويحظى موضوع القرارات الإدارية بأهمية خاصة كموضوع من موضوعات القانون الإداري من الناحيتين النظرية والعملية.

تقضي دراسة ماهية القرار الإداري التعريف بالقرار الإداري وبيان خصائصه،حيث أن المشرع الإداري لم يضع تعريفاً للقرار الإداري، ولهذا كان المجال رحباً لاجتهادات الفقه والقضاء الإداريين في محاولة لوضع تعريف جامع للقرار الإداري.

وقد استقر كل من الفقه والقضاء الإداريين على تعريف القرار الإداري بأنه: عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً وابتغاء المصلحة العامة[١].

وعرفت محكمة العدل العليا الأردنية القرار الإداري القابل للطعن أمامها بأنه القرار الذي تفصح فيه الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى

---

[1] الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص٣٠

القوانين والأنظمة بقصد إحداث أو إلغاء أو تغيير مركز قانوني[١]، وتكمن أهمية التعريف بأنه عن طريقه يمكن إجراء التفرقة بين القرارات الإدارية من جهة والأعمال القضائية بما فيها أعمال الضابطة العدلية من جهة أخرى، وهي تفرقة لازمة لتحديد نطاق الرقابة القضائية على هذه الأعمال، ويتضح من خلال التعريفات السابقة أن القرار الإداري يتكون من عدة عناصر أساسية مترابطة مع بعضها البعض، بحيث يؤدي تخلف أي منها إلى انتفاء صفة القرار عن العمل الذي قامت به الإدارة[٢].

١. صدور القرار الإداري من جهة إدارية، استقر اجتهاد الفقه والقضاء الإداريين على أن القرار لا يُعتبر قراراً إدارياً مالم يكن صادراً عن سلطة إدارية عامة، سواء كانت هذه السلطة مركزية أو لا مركزية، وبغض النظر عن طبيعته، فالقرار الإداري يتخذ هذه الصفة ويتحدد بالنظر إلى شخص من أصدره [٣]،وعليه لا يُعتبر العمل أو التصرف الصادر من سلطة عامة أخرى غير إدارية : كالسلطة التشريعية أو القضائية قراراً إدارياً ولا تعتبر الأعمال أو التصرفات الصادرة عن أشخاص القانون العام (التي تحل محل أشخاص القانون الخاص) وتصدر تلك الأعمال نيابة عنها قرارات إدارية لعدم توافر هذا الشرط فيها[٤].

٢. القرار الإداري عمل قانوني

إن العمل القانوني هو ذلك العمل الذي يرتب آثارا قانونية، وهنا يجب التفريق بين العمل القانوني و العمل المادي، فالعمل القانوني يرتب آثارا قانونية أما العمل المادي فهو تصرف أو عمل إداري لا يرتب إلاّ آثارا مادية و قد يكون هذا

---

[1] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢٠٠٦/٥٠٠ (هيئة خماسية)، تاريخ ٢٠٠٧/١/١٧، منشورات مركز عدالة

[2] شطناوي، الوجيز في القانون الإداري،ص٦٠٨

[3] الحافظ، محمود، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص٥

[4] انظر قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٦٧/٥١ (هيئة خماسية) المنشور على الصفحة ٦٣ من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ ١٩٦٧/١/١

العمل المادي عملا تنفيذيا للعمل القانوني وهذه الأعمال المادية تستبعد من عداد الأعمال القانونية كالأعمال التنفيذية للقرارات أو العقود الإدارية، كهدم المباني الآلية للسقوط وغلق الطرقات.

وطريقة مراقبة العمل القانوني يكون عن طريق دعوى الإلغاء أما العمل المادي فتتم مراقبته عن طريق دعوى التعويض(١).

٣. القرار الإداري يتم بإرادة الإدارة المنفردة و الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة.

فالقرار الإداري أياً كان نوعه هو عمل قانوني يصدر بإرادة الإدارة المنفردة، وهذا العنصر هو أساس التفرقة بين القرار الإداري والعقد الإداري، ذلك أن العمل القانوني في العقد لا يظهر أثره إلاّ إذا تلاقت إرادة الفرد أو الجهة المتعاقدة معها، في حين أن العمل القانوني في القرار الإداري يظهر أثره دون تدخل من جانب الأفراد وبإرادة الإدارة وحدها، وتتجسد الإرادة المنفردة للإدارة عند اتخاذ الإدارة عملا تريد به آثارا قانونية بإرادتها المنفردة و قد تبرز هذه الإرادة المنفردة بمظهر ضمني أو صريح بمعنى أنها تتخذ قرارات تطبيقية و صريحة أو تظهر بمظهر ضمني (السكوت عن التظلم، أو السكوت عن الاستقالة)، وكذلك السكوت الضمني للإدارة عن اتخاذ قرار يلزمها القانون باتخاذها كعدم اتخاذ القرار لتنفيذ الحكم القضائي أوالقانون(٢). وهذا مانصت عليه المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا الحالي من أنه يُعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها، و تطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا في حكم لها في هذا المجال بقولها: ".. لا يعتبر قراراً إدارياً رفض دائرة الأراضي والمساحة رفع إشارة الحجز على الأرض بناء على قرار صادر عن المحكمة الكنسية، لأن مثل هذا الرفض

---

(1) الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق،ص٢٥

(2) طلبة، عبدالله، مبادئ القانون الإداري، ج٢،دمشق،١٩٨٩،ص٢٢٨

يعتبر تصرفاً يُعبِّر عن إرادة سلطة أخرى، ولا يُحدث بذاته أثراً قانونياً، وإنما يُعتبر إجراء تنفيذياً لقرار صدر عن جهة أخرى..[١].

٤. يرتب آثارا قانونية

كل عمل قانوني صادر عن السلطة الإدارية بصفة انفرادية مرتبا لآثاره القانونية والمتمثلة بإنشاء مركز قانوني لشخص أو جهة ما أو إلغاء مركز قانوني أو تعديل لمركز قانوني يعد قرارا إداريا بغض النظر عن الشكل أو الصيغة، فعند إصدار قرار بنقل موظف يكون النقل هو الأثر المترتب على القرار ويسمى محل القرار الإداري[٢]، وبالتالي فان محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة[٣].

وتختلف الآثار القانونية المترتبة عن القرارات الإدارية بحسب موضوعها، فقد يرتب آثارا ذات طابع عام معنى ذلك التأثير على وضع قانوني قائم أو إلغاء هذا الوضع أو خلق نظام قانوني جديد أي له علاقة بالمراكز القانونية العامة دون ارتباط بالحالات الخاصة لكل فرد، و تسمّى بالقرارات التنظيمية، كما يتجسّد الأثر القانوني على حالة أو موضوع يتعلّق بفرد معيّن بذاته "ترقية، عزل،تعيين.." و هو ما يطلق عليه بالقرارات الفردية، واعتمادا على الأثر القانوني للقرار يؤدي حتما إلى استبعاد كثير من الأعمال الإدارية من عداد القرارات الإدارية، كالمناشير، التعليمات، الإعلانات، الأعمال التأديبية[٤].

---

[1] انظر قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٨٤/١٣٢ (هيئة خماسية) المنشور على الصفحة ٥٠ من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ ١٩٨٥/١/١

[2] القطاونة، تحسين مجير، سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، ٢٠٠٧

[3] الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي سنة ١٩٨٤،ص٣٤٣

[4] حلمي، محمود، القرار الإداري، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٧٠، ص٦١ وما بعدها

٢.١.٤ التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي

إن أهمية التمييز بين الأعمال القضائية والقرارات الإدارية تكمن في تحديد النظام القانوني الذي ينطبق على كل منها، إضافة إلى أن القاعدة العامة انه لا مسؤولية عن الأحكام القضائية[١] وبذلك اختلف الفقه الإداري، كما تردد القضاء الإداري في وضع معيار للتمييز بين القرار الإداري والحكم القضائي[٢]،وظهر في هذا الإطار ثلاثة معايير : معيار شكلي، معيار موضوعي، ومعيار النظام القانوني:

أ. المعيار الشكلي

يقوم هذا المعيار على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يتبناه الدستور، وبالتالي فان العمل الإداري هو ذلك العمل أو القرار الذي يصدرعن فرد أو هيئة تابعة لجهة الإدارة بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل أوالقرار ذاته، بينما يعد العمل قضائياً إذا صدر عن جهة منحها القانون ولاية القضاء وفقاً لإجراءات معينة، بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل[٣].

ويتميز المعيار الشكلي بالبساطة والوضوح وعدم التعقيد، إذ يكفي تحديد تبعية مصدر العمل القانوني لأي من السلطتين القضائية أو التنفيذية للتوصل إلى تكييفه، ولكن هذه البساطة في تحديد تبعية مصدر العمل لا تحول دون انتقاد هذا المعيار فقد وجه للمعيار الشكلي العديد من الانتقادات من ضمنها عدم الصدق الذي ينطوي عليه هذا المعيار إذ أنه ليس جل الأعمال القضائية التي تصدر عن المحاكم تعد أحكاماً قضائية بالمعنى الفني كأن تصدر المحكمة الشرعية قرارا بتعيين وصي على القاصر أو غير ذلك من الأعمال الولائية الصادرة عن السلطة القضائية، إضافة إلى أن منها ما يعد أعمالاً إدارية بطبيعتها، ومن جانب آخر نجد أن المشرع كثيراً ما يخول الجهات الإدارية صراحة سلطة الفصل في بعض المنازعات فيكون لهذه الجهات اختصاص قضائي كقانون صيانة الأشجار والمزروعات رقم ٨٥ لسنة

---

(1) الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق،ص٣١

(2) الزعبي، خالد سماره، القانون الإداري وتطبيقاته،الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،١٩٨٩،ص١٩

(3) شطناوي، الوجيز في القانون الإداري،ص٦١٨

١٩٦٦ الذي أعطى الحاكم الإداري صلاحية النظر في الاعتداءات التي تقع على الأشجار والمزروعات وإصدار الحكم في ذلك. وعلى هذا الأساس فإن المعيار الشكلي لا يكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن الأحكام القضائية[١].

ب. المعيار الموضوعي

المعيار الموضوعي أو المادي يقوم على أساس النظر في موضوع وطبيعة العمل نفسه دون اعتبار بالسلطة التي أصدرته، واعتمد هذا المعيار عناصر عدة يتم من خلالها التوصل إلى طبيعة ومضمون العمل، فيكون العمل قضائياً، إذ تضمن " أدعاء بمخالفة القانون، وحل قانوني لمسألة، في حين يكون العمل إدارياً إذا صدر من سلطة تتمتع باختصاص تقديري وليس من سلطة تتمتع باختصاص مقيد كما في أحكام القضاء، وأن يصدر بشكل تلقائي وليس بناءً على طلب من الأفراد وأن يكون الغرض من العمل إشباع حاجات عامة. وعلى الرغم أن المعيار الموضوعي أدق المعايير التي قيل بها للتمييز بين القرار الإداري والحكم القضائي لاتفاقها مع طبيعة الأشياء، وأكثرها مساعدة في تفهم حقيقة الأعمال القانونية[٢]، إلا أن هذه العناصر لا تكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن أعمال القضاء، لأن الكثير من قرارات الإدارة إنما تصدر عن اختصاص مقيد، وكذلك ليس صحيحا أن صلاحيات القاضي مقيدة بل أنها تقديرية تتمثل في اختيار عقوبة بين عقوبتين،أو تحديد العقوبة المفروضة بين الحد الأدنى والحد الأقصى، وكذلك كثيراً من القرارات الإدارية لا تصدر إلا بطلب من الأفراد كقرارات التعيين والنقل والانتداب والتي تصدر بناء على طلبات تقدم من ذوي الشأن إلى الإدارة.

وكذلك فان الإدارة عندما تفصل في المنازعات باعتبارها جهة ذات اختصاص قضائي إنما يقترب نشاطها من نشاط القضاء ويهدف إلى حماية النظام القانوني للدولة.

---

[1] شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص٦١٩

[2] المرجع نفسه،ص٦٢٠

ج. معيار النظام القانوني:

يتمثل هذا المعيار في خضوع العمل لأي من النظامين القانونيين فإذا خضع للنظام القانوني للأحكام القضائية كان حكما قضائيا، وإذا خضع للنظـــام القـــانوني للقرارات الإدارية كان

قرارا إداريا، فالنظام القانوني يكيف العمل، والمشرع هو الذي يحدد النظـــام القانوني الذي يخضع له العمل القانوني محل التكييف، فإذا أخضعه للنظام القـــانوني للإحكام القضائية عد حكما قضائيا وإلا اعتبر قرارا إداريا[١].

وفيما يتعلق بموقف محكمة العدل العليا فإنها لم تتبنى معيـــارا بعينـــه، فقـــد تأثرت بالمعايير الثلاثة معا عند التمييز بين القـــرار الإداري والحكـــم القـــضائي، فنجدها أخذت بالمعيار الشكلي في بعض الأحكام وبالمعيار الموضوعي في أحكـــام أخرى، وكذلك أخذت أيضا في بعض الأحكام بمعيار النظام القانوني.

فنجد أن محكمة العدل العليا قد أخذت بالمعيار الشكلي للتمييز بـــين القـــرار الإداري والحكم القضائي، فقد قضت أن القرارات التي يصدرها النائب العـــام فـــي حدود اختصاصه تعتبر من الأعمال القضائية التي لا تملك محكمة العدل صـــلاحية النظر في طلب إلغائها[٢]. وقضت أيضا انه إذا كان من صلاحية المحكمة العسكرية وهي هيئة قضائية أن تنظر في قضية ما فليس لمحكمة العدل العليـــا أن تتعـــرض لموضوع خطا أو صواب تطبيق القانون في القضية المعروضة عليها لأنها لا تعتبر محكمة استئناف بالنسبة للمحكمة العسكرية[٣]، إلا أن محكمة العدل العليـــا عـــادت وأخذت بالمعيار الموضوعي للتمييز بين القرار الإداري والحكم القضائي فقد قضت أن الفقه والقضاء استقرا على أن القرار لا يعتبر قرارا قضائيا غير خاضع للطعـــن أمام محكمة العدل العليا إلا في حالتين :

---

(1) شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص٦٢٢

(2) انظر قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٥٢/١١ (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة ٣٨٧ من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ ١٩٥٣/١/١

(3) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٥١/٦ (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة ٣٣٥ من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ ١٩٥٣/١/١

الأولى: أن يصدر عن محكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين ويقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده.

الثانية : أن يصدر عن هيئة لا تتكون من عناصر قضائية وإنما أسندت إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما أنيط بها من خصومات تتوافر فيها خصائص الخصومة القضائية أو أن تكون إرادة المشرع صريحة و واضحة وقاطعة في دلالتها على أن تلك الجهة هي جهة قضائية. وان القرار الصادر عن سلطة إدارية ولم يفصل في خصومة لها خصائص الخصومة القضائية ولم تكن إرادة المشرع صريحة أو قاطعة في دلالتها على أن تلك السلطة هي سلطة قضائية، يعتبر قرارا إداريا وتختص محكمة العدل العليا بنظر إلغائه(١).

وقضت أيضا انه يتضح من نص المواد ٩٤، ٩٥، ٩٩، ١٠٨ من قانون الزراعة رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٣ أن اختصاص الحاكم الإداري في نظر دعاوى الحراج بمقتضى قانون الزراعة هو اختصاص قضائي وان قراراته التي يصدرها في هذه الدعاوى تعتبر ذات صبغة قضائية، لذلك استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن قرارات الإدارة ذات الصبغة القضائية لا تخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا إلا إذا وجد نص صريح على خلاف ذلك(٢).

وتبنت محكمة العدل العليا معيار النظام القانوني في بعض أحكامها، فقد قضت انه استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن القرار الصادر عن رئيس الإجراء يعتبر قرارا إداريا إذا كان غير قابل للاستئناف أمام محكمة الاستئناف بموجب المادة الخامسة من قانون الإجراء أما إذا كان قابلا للاستئناف وفق المادة

---

(1) انظر قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٧٧/٦١ (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة ٣٠ من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ ١٩٧٨/١/١

(2) انظر قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٨٢/٦٨ (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة ٩٦٠ من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ ١٩٨٢/١/١

المذكورة فلا يعتبر قرارا إداريا ليس لان القرار هو قرار قضائي بل لوجود مرجع قضائي للنظر فيه(١).

ونخلص مما سبق من الاجتهادات القضائية السابقة أن محكمة العد العليا لـــم تتبنى معيارا معينا للتمييز بين القرار الإداري والحكم القضائي، فقد أخذت بالمعايير الفقهية الثلاثة. وعلى كل حال فانه يمكن القول أن المشرع الأردني قد حسم الأمـــر في قانون محكمة العدل العليا رقم(١٢) لسنة ١٩٩٢ وانحاز إلى المعيار الشكلي في إطار التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي عندما نص صراحة على انه من بين اختصاصات المحكمة المحددة في المادة التاسعة من القانون النظر في الطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، وقد جاء هذا التعديل على اختصاصات المحكمة في إطار الرغبـــة فـــي توســـيع اختـــصاصات المحكمة بالمقارنة مع القوانين السابقة ذات العلاقة. أما فيما يتعلق بأعمال الضابطة العدلية في مرحلة التحقيق الأولي، وبالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني نجد أن المادة ٨ منه بينت أن رجال الضابطة العدلية هم أشخاص خـــولهم القانون هذه الصفة وأعطاهم سلطات معينة تبدأ من وقوع الجريمة بقـــصد الكـــشف عنها والقبض على مرتكبها ومعرفة جميع الملابسات المتعلقـــة بارتكابهـــا و تبـــدأ وظيفة الضابطة العدلية،من لحظة وقوع الجريمة المعاقـــب عليهـــا قانونـــا حيـــث يمارسون جميع الاختصاصات الممنوحة لهم بموجب القانون.

وبالتالي يخضع رجال الضابطة العدلية من حيث صحة عملهم أو بطلانـــه للقضاء العادي، بحيث يكون عملهم مشروعاً إذا كان مطابقـــاً مـــن كـــل الوجـــوه للأوضاع القانونية، وعند انتهاء الضابطة العدلية مـــن مهـــام الاســـتدلال، فـــأنهم يتصرفون بما جمعوه من خلال عمليات الاستدلال عملا بنص المادة ٤٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، لذا فان هذه الأعمال التي يقومون بها بما فيها قرارات الإحالة للمدعي العام أو لمحاكم الصلح وفقا لنص المادة ١٠ مـــن قـــانون أصـــول

---

(1) انظر قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٨٣/٥٣ (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة ١٢١٦ من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ ١٩٨٣/١/١

المحاكمات الجزائية، تعتبر أعمالا قانونية تخضع للنظام القانوني للأعمال القضائية تنفيذا لواجب قانوني وبالتالي لايمكن اعتبارها قرارات إدارية لافتقادها لخصائص القرار الإداري.

٤.٢ الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن مجلس الهيئة

سيتم التعرف في هذا المبحث على الطبيعة القانونية للقرارات التي تصدر عن مجلس الهيئة،سواء كانت صادرة عن المجلس وفقا لاختصاصاته المنصوص عليها بالمادة ١١ من قانون الهيئة،أو عن رئيس المجلس وفقا لاختصاصاته الواردة بالمادة ١٣ من ذات القانون،وسواء كانت هذه القرارات صادرة عن المجلس بصفته سلطة رئاسية أو بصفته سلطة استدلال، وتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتناول المطلب الأول القرارات الصادرة عن مجلس الهيئة باعتباره سلطة رئاسية، في حين يتناول المطلب الثاني القرارات الصادرة عن مجلس الهيئة باعتباره سلطة استدلال.

٤.٢.١ القرارات الصادرة عن الهيئة باعتبارها سلطة رئاسية

بنيت الإدارة ومنذ القدم على شكل هرم إداري يتصاعد تدريجيا حتى يصل إلى قمته الذي يشغله الرئيس الإداري الأعلى، واليه تعود ما نسميه بالسلطة الرئاسية التي تتمثل أما بالتوجيه والأمر، وإما بالتصحيح، لذا يتمتع الرئيس الإداري بصلاحيات محددة بموجب القانون[١].

و تتمثل السلطة الرئاسية أيضا برقابة الرئيس على مرؤوسيه و يلتزم بموجبها المرؤوس تنفيذ قرارات الرئيس، وبالتالي هي مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية و الخضوع التي تحكمها تشريعات الوظيفة العامة بما تفرضه من حقوق والتزامات.

---

[1] شطناوي، الوجيز في القانون الإداري،ص٥٠٦

ومن مظاهر السلطة الرئاسية سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس و ترقيته و نقله و تأديبه[١] وبما أن رئيس مجلس الهيئة يتولى الإشراف الإداري والمالي على الهيئة والموظفين لديها، فانه يمارس السلطة الرئاسية في مواجهة العاملين في الهيئة فهو الذي يتخذ قرارات التعيين والنقل والانتداب والإعارة للموظفين في الدرجات من الثانية وحتى السادسة بناء على تنسيب لجنة شؤون الموظفين[٢]، وله أن يفوض أي من هذه الصلاحيات المنصوص عليها في القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي من أعضاء المجلس[٣]، إضافة إلى أن المجلس يمارس أيضا السلطة الرئاسية في مواجهة العاملين في الهيئة،فنلاحظ أن قرارات التعيين والنقل لموظفي الدرجة الأولى أومن يشغل وظيفة مدير تتخذ بقرار من المجلس وبتنسيب من الرئيس[٤].

أما بالنسبة للطبيعة القانونية لهذه القرارات، فهي تشكل قرارات إدارية ولا تثير خلافا لكونها تمتلك كافة أركان وخصائص القرار الإداري التي سبق الإشارة إليها وقابلة للطعن أمام محكمة العليا حيث نصت المادة (٩/أ /٢) من قانون محكمة العدل العليا على انه تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بالطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية، أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة. و هذه السلطة ليست امتيازا للرئيس أو المجلس و إنما نوع من الاختصاص يمارسه في حدود القانون، مادام للمرؤوس حق التظلم أو الطعن قضائيا متى أصيبت هذه القرارات بعيب من عيوب القرار الإداري.

---

(1) بوضياف، عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار ريحانة، الجزائر، ص١١٢

(2) انظر المواد(٩ /ب)، (٢٤/ب)، (٢٦)، (٢٧)، (٢٨) من نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد وتعديلاته رقم٩٢ لسنة ٢٠٠٧

(3) المادة١٣ من قانون هيئة مكافحة الفساد

(4) انظر المواد (٩/أ)، (٢٤/أ) من نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد وتعديلاته

٢.٢.٤ القرارات الصادرة عن الهيئة باعتبارها سلطة استدلال

عند وقوع الجريمة، ينشأ للمجتمع حق بمعاقبة مرتكبيها، ووسيلة المجتمع في ذلك هي الدعوى الجزائية، إلا انه وقبل تحريك الدعوى، وقبل أن يضع القضاء الجزائي يده عليها، فان هناك إجراءات تمهيدية تتخذ تمهيدا لإجراء المحاكمة، وذلك عن طريق جهة عينها القانون هي الضابطة العدلية[1].

وقد بين قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني الأشخاص الذين تثبت لهم هذه الصفة، حسبما ورد في نص المادة ١/٨ من هذا قانون والتي تقضي بان موظفي الضابطة العدلية مكلفون استقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليها وإحالتهم على المحاكم الموكول إليها أمر معاقبتهم، وتأتي بعد ذلك المادة ٩ من هذا القانون لتبين من هم أعضاء الضابطة العدلية على سبيل الحصر، إضافة إلى أن هناك موظفين يقومون بوظائف الضابطة العدلية في نطاق الصلاحيات المعطاة لهم بموجب القوانين الخاصة بهم، و بالتالي فان وظيفة الضابطة العدلية تفترض ارتكاب جريمة ما، ومن ثم نشاطها لاحق لارتكاب الجريمة.

ولا يعتبر موظفو الضابطة العدلية ــ باستثناء المدعي العام ــ من رجال السلطة القضائية، بل هم من موظفي السلطة التنفيذية،ويتبعون لإدارة الجهاز الذي يكون الواحد منهم موظفا فيه، وهم بحكم وظائفهم يخضعون لإشراف رؤسائهم فيما يتعلق بالتعيين والترقية والنقل والتأديب غير أنهم وحين يقوم احدهم بأعمال الضابطة العدلية، فإنهم يتبعون المدعي العام ويخضعون لإشرافه فيما يخص هذه الأعمال[2].

وقد نصت المادة ١٥ من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن المدعي العام هو رئيس الضابطة العدلية في منطقته ويخضع لمراقبته جميع موظفي الضابطة العدلية، وحيث أن هيئة مكافحة الفساد كما أسلفنا تتولى التحري عن الفساد المالي والإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة

---

(1) نمور، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ص٧٤

(2) المرجع نفسه، ص٨٠

والبدء في إجراء هذه التحريات لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وحتى تتمكن الهيئة من البدء في هذه التحريات وكشف مواطن الفساد وجمع الأدلة التي تدين فاعليه،فقد أعطى المشرع في المادة(١٦) من قانون الهيئة رئيس وأعضاء مجلس هيئة مكافحة الفساد صفة الضابطة العدلية، لغايات قيامهم بمهامهم المتمثلة باستقصاء الجرائم، ويحدد المجلس الموظف في الهيئة الذي يتمتع بهذه الصفة، وهم بالتالي يخضعون فيما يخص الضبط القضائي لرئاسة المدعي العام المنتدب للهيئة، ويكون له صلاحية الإشراف على أعمالهم في انجاز هذا الضبط[1].

ويظهر من نص المادة ٤٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية ما يؤكد هذا الخضوع إذ على موظفي الضابطة العدلية مساعدي المدعي العام أن يودعوا إلى المدعي العام بلا إبطاء الاخبارات ومحاضر الضبط التي ينظمونها في الأحوال المرخص لهم فيها مع بقية الأوراق.

إن عملية جمع الأدلة والمعلومات من قبل الضابطة العدلية في الهيئة للتحري عن الفساد المالي والإداري، واجب وضعة المشرع على عاتق هؤلاء الموظفين[2]، فالموظف حامل صفة الضابطة العدلية حين يصل إلى علمه وقوع جريمة، سواء عن طريق الإخبار أو الشكوى أو أي طريق أخر، يجب عليه أن يبدأ بالقيام بجمع المعلومات عن هذه الجريمة وعن مرتكبيها[3]. ثم بعد التحقيق فيها تأتي مرحلة التصرف بالشكوى، وهو ما سنتحدث عنه تاليا.

أولا: إجراءات تلقي المعلومات والاخبارات في الهيئة

أن القضايا المنظورة لدى هيئة مكافحة الفساد، ويتعامل معها موظفي الضابطة العدلية إما أن تكون بناء على إخبار تم تقديمه للهيئة، أو بناء على تحريات من قبل الهيئة ومن تلقاء نفسها، وبعد دراسة الإخبار أو المعلومة الواردة للهيئة

---

(1) انظر المادة ١٥ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٩ لسنة ١٩٦١

(2) انظر المادة ١/٨ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٩ لسنة ١٩٦١

(3)عبدالستار، فوزية، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني،دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٥، ص٣٧٠.

ووفقا للعرف الدارج في الهيئة، في ظل غياب تشريع ينظم إجراءات التعامل الاخبارات والمعلومات الواردة للهيئة على غرار تعليمات نظر الشكاوى المعمول فيها في ديوان المظالم، يتم تحويل وقائع الإخبار أو المعلومة من قبل رئيس مجلس الهيئة لدائرة المعلومات والتحقيق أو أي من أفراد أو ضباط الأجهزة الأمنية أو العسكرية المنتدبين للهيئة، لتسجيلها في سجلات الهيئة ومن ثم دراستها وإجراء التحريات والتحقيقات اللازمة للوقوف على حقيقته هذه الوقائع.

ثانيا: إجراءات التصرف بالمعلومات والاخبارات

بعد استقبال المعلومات أوالاخبارات وتسجيلها يتم دراسة وقائع تلك القضايا من قبل الأقسام المختصة بذلك والتي تمت الإشارة إليها سابقا، حيث يقوم المحقق وهو أحد موظفي الضابطة العدلية بوضع توصياته، التي تقدم لرئيسة المباشر الذي ينسب لرئيس مجلس الهيئة باتخاذ الإجراء المناسب بناء على نتائج التحريات والاستدلالات والأدلة المتوافرة لديه، وقد يقوم رئيس المجلس بعرض ما تم التوصل إليه من تحقيقات على مجلس الهيئة أو احد أعضاء المجلس[١].

وعليه وفي سياق الحديث عن طبيعة قرارات الهيئة باعتبارها سلطة استدلال فإننا يمكن أن نواجه الفرضيات التالية:

الفرضية الأولى: أن تشكل الوقائع محل التحقيق إخبارا كاذبا أو كيديا، ونفرق هنا بين حالة أن تكون الوقائع بناء على إخبار من شخص معين أو بناء على تحريات الهيئة ذاتها.ففي الحالة الأولى نصت المادة(٧) من قانون الهيئة انه إذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذبا أو كيديا يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقا للأصول القانونية المتبعة، بقرار من المدعي العام في مرحلة التحقيق الابتدائي أو بقرار من الضابطة العدلية إذا

[1] انظر نص المادة ١١/ل والتي تنص على انه يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية.....
ل ـــ أي مهام أخرى ذات علاقة بعمل الهيئة وأهدافها يعرضها الرئيس عليه، وكذلك المادة ١٣/ب من قانون هيئة مكافحة الفساد والتي تنص على أن للرئيس تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي من أعضاء المجلس على أن يكون التفويض خطيا ومحددا

كانت القضية ما زالت في مرحلة التحري والتحقيق الأولي. وهذا القـرار يعتبـر قرارا ذا طبيعة قضائية و من مهام وواجبات الضابطة العدلية الذين يتبعون للمدعي العام وينطبق على أعمالهم النظام القانوني للأعمال القضائية تطبيقا لمعيار النظـام القانوني في تمييز الأعمال القضائية عن أعمال الإدارة والذي تمت الإشـارة إليـه سابقا، و إذا توانى موظفو الضابطة العدلية في الأمور العائدة إلـيهم يوجـه إلـيهم المدعي العام تنبيهاً وله أن يقترح على المرجع المختص ما يقتـضيه الحـال مـن التدابير التأديبية[١] إضافة إلى انه يعد مرتكبا لجرم التهاون بواجباته الوظيفية وفقـا لنص المادة ١٨٣ من قانون العقوبات الأردني والتي تنص على أن كـل موظـف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته، وتنفيذ أوامر آمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية، يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلـى خمـسين دينـارا أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر.

ويرى الباحث أن هذا النص وان جاء لتحقيق هدف الهيئة القاضي بمكافحـة اغتيال الشخصية إلا انه لم يراع كما أسلفنا مسألة حسن النية في تقـديم الإخبـار، ويضعف مهمة مكافحة الفساد وبالتالي لا يستطيع أي شخص أن يقبل على الإبـلاغ عن مواطن الفساد إلا إذا كان لديه ما يكفي من الأدلة، وهذا ينقل مهمـة التحـري والبحث عن الأدلة إلى مقدم الإخبار حتى لا يقع في محضور المادة ٧ من قـانون الهيئة.

أما في الحالة الثانية(إذا كانت القضية المنظورة لدى الضابطة العدلية بنـاء على تحريات الهيئة ومن تلقاء نفسها بناء على توافر معلومات من مصدر أو جهـة معينة) فهنا إذا لم يثبت وجود شبهة فساد يتم حفظ الأوراق لدى الضابطة العدلية في الهيئة بقرار من الرئيس أو المجلس لعدم وجود جرم فلا جريمة إلا بـنص[٢]، لان اختصاص الضابطة العدلية بالإحالة للقضاء بعد انتهاء الاستدلال والتقـصي ينعقـد بمجرد ارتكاب الجريمة وليس قبلها، وبالتالي فلا يوجد نص قـانوني يلـزم أفـراد الضابطة العدلية بإحالة الأوراق ونتائج التقصي والاسـتدلالات للمـدعي العـام أو

---

(1) انظر المادة ٢٢ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٩ لسنة ١٩٦١

(2) المادة ٣ من قانون العقوبات رقم١٦ لسنة ١٩٦٠

المحاكم إلا في فيما يتعلق باستقصاء الجرائم أي أن تكون الجريمة قد وقعت فعـلا، وهنا لا مجال لإعمال نص المادة ٤٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية القاضي بإلزام موظفي الضابطة العدلية مساعدي المدعي العام أن يودعوا إلى المدعي العام بلا إبطاء الاخبارات ومحاضر الضبط التي ينظمونها في الأحوال المـرخص لهـم فيها مع بقية الأوراق، لان هذا الإجراء محصور بالإخبار وليس بالتحري الذي تقوم به الهيئة من تلقاء نفسها، ولا يعتبر حفظ نتائج التقصي والتحري من قبل الضابطة العدلية في الهيئة و الذي لم يقد لنتيجة توحي بارتكاب جرم فساد قرارا إداريا لكونه يفتقد لكافة عناصر القرار الإداري، ولا يمكن اعتباره عملا مـن أعمـال ومهـام الضابطة العدلية لكون الجريمة لم تقع أصلا لينعقد اختصاص مـوظفي الـضابطة العدلية.

ويرى الباحث في هذا المجال، إن هذا العمل يمكن اعتباره عملا من أعمـال الاستدلال والتحري من قبل موظفي الهيئة كضابطة عدلية للبحث عن توافر عناصر الجرم، فإذا توافرت أركان الجريمة ينعقد اختصاصها، وتبدأ الضابطة العدلية بجمع أدلة الجريمة والتقصي والاستدلال، أما إذا لم يثبت أن هنالك جريمة أصلا يتم حفظ الأوراق ووقف عمليات التحري والاستقصاء.

الفرضية الثانية : القضية المنظورة تشكل جرمـا جزائيـا لا يـدخل فـي الاختصاص النوعي لهيئة مكافحة الفساد، في هذه الحالة إن لم تكن وقائع القـضية المنظورة لدى الضابطة العدلية في الهيئة من ضمن الجرائم المنصوص عليها فـي المادة ٥ من قانون الهيئة، يتم إحالة هذه الوقائع بقرار مـن الـرئيس أو المجلـس كأفراد ضابطة علية إلى مدعي عام الهيئة وفقا لما تقتضيه الماد ٥٠ مـن قـانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني والتي تنص على انه إذا اخبر موظفو الضابطة العدلية بجناية أو جنحة لا يكل إليهم القانون أمر تحقيقها مباشرة فعليهم أن يرسـلوا في الحال ذلك الإخبار إلى المدعي العام والـذي بـدوره يحيلهـا للمـدعي العـام المختص[1]. ويعتبر هذا القرار بالإحالة قرارا ذا طبيعة قضائية و من مهام و أعمال

---

[1] انظر نص المادة ٦٠ من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني والتي تنص على انه إذا رفعت الشكوى إلى مدعي عام غير مختص أودعها بقرار منه إلى المدعي العام المختص.

الضابطة العدلية وفقا للأحكام القانونية التي تنظم الأعمال القضائية ولا يعتبر قرارا إداريا.

الفرضية الثالثة : القضية المنظورة تشكل جريمة من جرائم الفساد المنصوص عليها بالمادة ٥ من قانون الهيئة، وبالتالي تكون وقائع القضية المنظورة لدى الضابطة العدلية في الهيئة ضمن الاختصاص النوعي للهيئة، في هذه الحالة على موظفي الضابطة العدلية أن يودعوا إلى المدعي العام الاخبارات ونتائج التحري والاستدلالات والأدلة ومحاضر الضبط التي قاموا بتنظيمها، مع مراعاة الاستثناء الوارد على هذا الأصل والمتمثل في اختصاص الضابطة العدلية بالإحالة لمحاكم الصلح وفقا لنص المادة ١٠ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، ويتم ذلك بقرار من رئيس مجلس الهيئة أو بقرار من المجلس كضابطة عدلية بعد إجراء التحقيقات اللازمة، وبالتالي فان قرار رئيس مجلس الهيئة أو المجلس بإحالة القضية للادعاء العام في الهيئة يعتبر قرارات ذات طبيعة قضائية و من مهامهم كضابطة عدلية تستوجبه أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية.

الفرضية الرابعة : القضية المنظورة سبق وان تم الفصل بها قضائيا،في هذه الحالة يتم إحالة القضية من قبل رئيس مجلس الهيئة أو مجلس الهيئة إلى مدعي عام الهيئة ليتخذ قرارا بعدم الملاحقة لسبق الفصل بالقضية [١].

أما إن تبين أن وقائع القضية ما زالت منظورة لدى القضاء، يتم إحالة القضية للمدعي العام بقرار من الضابطة العدلية لكون الوقائع تشير إلى جرم جزائي مع الإشارة إلى أنها منظورة لدى القضاء، ليتخذ المدعي العام القرار المناسب بشأنها.

وفي هذا الإطار لم تعالج أحكام قانون هيئة مكافحة الفساد حالة فيما إذا كانت القضية المنظورة لدى الهيئة سبق وان تم نظرها من قبل أي جهة رقابية أخرى أو أنها ما زالت منظورة لدى تلك الجهة،وما هي حجية القرارات الصادرة من قبل تلك الجهات في وقائع تلك القضية.

---

[1] نمور، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ص ٣٩٦

ونلاحظ مما سبق أن القرارات التي يتخذها مجلس هيئة مكافحة الفساد بالتصرف بالقضايا المنظورة لدى كوادر التحقيق في الهيئة و بصفتهم سلطة تحري واستدلال بموجب صفة الضابطة العدلية التي يحملونها، لا تعتبر قرارات إدارية وإنما قرارات ذات طبيعة قضائية،وتكون الإجراءات التي يقومون بها تحت رقابة محكمة الموضوع، وإذا كان أي من تلك الإجراءات مخالفا للقانون يقع تحت طائلة بطلان الإجراءات.

٣.٤ الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن الادعاء العام في الهيئة

يوجد لدى هيئة مكافحة الفساد دائرة تسمى دائرة الادعاء العام مكونة من مجموعة من المدعين العامين يتم انتدابهم من المجلس القضائي بناء على طلب رئيس مجلس الهيئة لممارسة مهام التحقيق الابتدائي بالقضايا المحالة لهم من الضابطة العدلية بالهيئة وفقا للتشريعات التي تنظم عمل النيابة العامة،وبعد انتهاء التحقيقات الابتدائية يتوجب على المدعي العام في الهيئة أن يصدر قراره بالقضية المنظورة أمامه في مدة زمنية لا تتجاوز ثلاثة أشهر من بدأ أعمال التحقيق والتحري، حيث نصت المادة٧/د من قانون الهيئة على انه و بالرغم مما ورد في أي تشريع أخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى. على الرغم أن المشرع لم يحدد فيما إذا كان سريان هذه المدة يبدأ من لحظة التحري والتحقيق الأولي لدى الضابطة العدلية أم من بداية التحقيق الابتدائي لدى المدعي العام، وكذلك لم ينص المشرع فيما إذا يترتب البطلان على عدم مراعاة هذه المدة، لان المشرع ــ دون سواه ــ هو الذي يقرر بطلان العمل الإجرائي، عند تحلف احد شروط صحته أو عند إغفاله[١]، فإذا سكت المشرع، ولم يقرر البطلان، اعتبر الإجراء صحيحا رغم اختلال احد شروطه.

---

[1] والمشرع الأردني اخذ بمبدأ البطلان القانوني، وتبنى أيضا مذهب البطلان الذاتي إذ نص صراحة بالمادة ١/٧ من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني على انه يكون الإجراء=

وللنيابة العامة عدة اختصاصات حددها المشرع، وبموجب هذه الاختصاصات تقوم بعدة وظائف بصفتها وكيلة عن المجتمع[1]، وهذه الاختصاصات هي : تحريك دعوى الحق العام[2] والتحقيق الابتدائي والاتهام والإحالة إلى المحاكم والترافع أمامها و الإشراف على موظفي الضابطة العدلية و مراقبة سير العدالة.

وسنقوم في هذا المبحث بإلقاء الضوء على الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن المدعي العام في هيئة مكافحة الفساد وذلك في مطلبين، يتناول المطلب الأول القرارات الصادرة في مرحلة التحقيق الابتدائي بينما يتناول المطلب الثاني القرارات الصادرة في مرحلة التصرف في الأوراق بعد انتهاء التحقيق الابتدائي.

١.٣.٤ القرارات الصادرة في مرحلة التحقيق الابتدائي

تنص المادة ٧/ب من قانون الهيئة على أن الهيئة تتولى في سبيل تحقيق أهدافها المهام والصلاحيات التالية ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول.وهذه القرارات وان لم

=باطلا إذا نص القانون صراحة على بطلانه أو شابه عيب جوهري لم تتحقق بسببه الغاية من الإجراء.انظر في ذلك نمور، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ص٦٤

(1) عبد المنعم، سليمان، أصول الإجراءات الجزائية في التشريع والقضاء والفقه، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٧، ص٨٢

(2) يتم تحريك الدعوى من قبل النيابة العامة بقرار إما صريح وإما ضمني، فيكون القرار صريحا بتحريك الدعوى الجزائية حين يمارس عضو النيابة العامة حقه في تحريك هذه الدعوى وفقا لأحكام المادة ٢١ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، أما القرار الضمني بتحريك هذه الدعوى فيكون حين تباشر النيابة العامة نفسها أول إجراء من إجراءات التحقيق، كما أن مباشرة احد موظفي الضابطة العدلية لبعض إجراءات التحقيق ضمن حدود اختصاصاته هو عمل ينطوي على قرار ضمني بتحريك دعوى الحق العام وفقا لما بينته المادة ٢/٤٧ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، انظر نمور،شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ص١٦٣

يحدد المشرع في المادة المذكورة من هي الجهة المختصة في الهيئة بإصدارها هل هي الضابطة العدلية في مرحلة التحقيق الأولي أو المدعي العام في مرحلة التحقيق الابتدائي، إلا أنها تكرار لما ورد في المادة (٩) من قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١ لسنة ١٩٩٣) وتعديلاته والتي نصت انه للنيابة العامة أو المحكمة بعد إحالة القضية إليها اتخاذ أي من الإجراءات التالية وللمتضرر الطعن بالقرار أمام اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة :

١. الحجز التحفظي على أموال من يرتكب جريمة اقتصادية وحظر التصرف بهذه الأموال ومنعه من السفر لحين استكمال إجراءات التحقيق والفصل في الدعوى.
٢. الحجز التحفظي على أموال أصول وفروع وزوج من يرتكب جريمة اقتصادية وحظر التصرف بهذه الأموال إذا وجد ما يبرر ذلك، ويجوز منع أي منهم من السفر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر وتمديدها بقرار من المحكمة لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد إذا استدعت الضرورة ذلك
٣. كف يد مرتكب الجريمة الاقتصادية عن العمل إذا استدعت الضرورة ذلك وللمدة التي ترتئيها النيابة العامة أو المحكمة حسب مقتضى الحال.

وتعتبر هذه القرارات قرارات قضائية[١] يطعن بها أمام لجنة قضائية منصوص عليها بالفقرة ب من المادة ٩ وتتشكل هذه اللجنة برئاسة رئيس النيابات العامة وعضوية كل من : قاضي تمييز يختاره رئيس المجلس القضائي والمحامي العام المدني وذلك بعد سماع رأي النائب العام.

ويرى الباحث انه في ظل نص المادة (٧/ب) من قانون الهيئة يجوز للضابطة العدلية في مرحلة الاستدلال أن تتخذ أي من القرارات المذكورة فيها، إلا أن المشرع لم يبين الجهة التي يمكن الطعن أمامها بتلك القرارات على غرار اللجنة المنصوص عليها بالمادة (٩ /ب) من قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١ لسنة ١٩٩٣).

---

[١] انظر قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٥٢/١١ (هيئة خماسية) المنشور على الصفحة ٣٨٧ من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ ١٩٥٣/١/١

٢.٣.٤ القرارات الصادرة في مرحلة التصرف في الأوراق

حين يتم المدعي العام التحقيق، وبعد إنهاء جميع الإجراءات والمعاملات التحقيقية يصدر المدعي العام قراره بالتصرف في التحقيق[١] والذي يكون احد القرارات التالية : قرار منع المحاكمة، قرار إسقاط الدعوى، قرار لزوم المحاكمة، وقرار عدم سماع الدعوى[٢] وقرار عدم الاختصاص [٣] وتعتبر هذه القرارات التي يصدرها المدعي العام عند انتهاء التحقيق قرارات ذات طبيعة قضائية[٤]، سواء من حيث الموضوع ــ باعتباره من القرارات الفاصلة في النزاع[٥] ــ أم من حيث الشكل، سواء صدر عن قاضي التحقيق أو النيابة العامة[٦].

---

[1] جوخدار، حسن، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني، الطبعة الأولى،ص٩٥

[2] انظر المواد من (١٣٠الى١٣٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني

[3] انظر المادة ٦٧/أ من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني

[4] يلاحظ على أن المشرع الأردني لم يعط للنيابة العامة سلطة إصدار قرار بحفظ الأوراق، إذا اتضح من خلال التحقيق أن الفعل لا يؤلف جرما أو لم يقم الدليل على ارتكاب المشتكي عليه للجريمة، كما فعل المشرع المصري والسوري وسبب ذلك يعود إلى أن أي قرار تتخذه النيابة العامة في الأردن يعد تحريكا لدعوى الحق العام، لان هذه النيابة تجمع بين وظيفتي التحقيق الابتدائي والادعاء العام، في حين أن المشرع المصري والسوري، فصلا بين هاتين الوظيفتين، وقد أعطى المشرع المصري للنيابة العامة سلطة اتخاذ قرار بحفظ الأوراق، انظر نمور،شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ص١٦٢

[5] أن القرار الفاصل في الخصومة الجنائية قد يكون صادر في مرحلة سابقة على مرحلة المحاكمة، كأن يأخذ المدعي العام قرارا بأسقاط الدعوى في مرحلة التحقيق الابتدائي لوجود عفو عام، انظر في ذلك نجم، قانون اصول المحاكمات الجزائية، ص ٢٧٢ وما بعدها

[6] ألمجالي، نظام، القرار بان لا وجه لإقامة الدعوى، قرار منع المحاكمة، دار الثقافة،عمان، ٢٠٠٣، ص ٣٤

٤.٤ الخاتمة و النتائج

لقد تناولت هذه الدراسة الإطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد بالمقارنة مع المؤسسات الرقابية الأخرى في المملكة الأردنية الهاشمية وذلك من خلال فصل تمهيدي يتعلق بنشأة هيئة مكافحة الفساد وتشكيلها، وثلاثة فصول تناولت عل التوالي: الأساس القانوني لعمل هيئة مكافحة الفساد، اختصاصات هيئة مكافحة الفساد بالمقارنة مع اختصاصات المؤسسات الرقابية الأخرى،الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد.

وقد خلصت هذه الدراسة إلى أن هيئة مكافحة الفساد هي عبارة عن مؤسسة عامة ذات استقلال مالي وإداري، ترتبط برئيس الوزراء، وتدار بواسطة مجلس مكون من رئيس وستة أعضاء، أنشئت بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ والذي جاء تلبيا لمطلب دولي يتمثل في أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام٢٠٠٣.

وتعتبر الهيئة جهة ذات طبيعة قانونية مختلطة من مهامها أعمال رقابية وأعمال قضائية من خلال التحقيق الأولي والابتدائي، و تعمل وفقا لمنظومة قانونية، من أهمها قانون هيئة مكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ولا يتقاطع عمل الهيئة ــ نظريا على الأقل ــ مع عمل ديوان المحاسبة وديوان المظالم، لاختلاف الطبيعة القانونية لأعمال الهيئة، عن أعمال تلك الجهات الرقابية، مع مراعاة أن هنالك أعمال فنية تقوم بها الهيئة من خلال أعمال التحري والاستدلال تماثل مهام ديوان المحاسبة.

أما بالنسبة للطبيعة القانونية لقرارات هيئة مكافحة الفساد فقد بينت هذه الدراسة أنها تختلف باختلاف الجهة التي يصدر عنها القرار، فهنالك قرارات تصدر عن الهيئة باعتبارها سلطة رئاسية تبين أنها قرارات إدارية، في حين أن الهيئة باعتبارها سلطة استدلال تقوم بأعمال الضابطة العدلية والتي تبين أنها تخضع لرقابة القضاء العادي،أما القرارات التي تصدر عن الادعاء العام في الهيئة بينت هذه الدراسة أنها قرارات قضائية

١.٤.٤ التوصيات

١. إعادة النظر بارتباط هيئة مكافحة الفساد مع رئيس الوزراء، لإزالة التناقض بين نص الفقرة(أ) والفقرة(ب) من المادة الثالثة من قانون هيئة مكافحة الفساد، وبما يوفر لها استقلالا فعليا لأداء المهام المنوطة بها.

٢. النص صراحة في قانون الهيئة على الاختصاص الحصري للهيئة بنظر جرائم الفساد الواردة في المادة ٥ من قانون هيئة مكافحة الفساد.

٣. النص صراحة في قانون الهيئة أو في قانون محكمة العدل العليا على اعتبار مدة النظر في قضية موضوعها قرار إداري معيب،وينطوي على شبهة فساد مدة واقفة أو قاطعة لمدة الطعن بالقرار الإداري لدى محكمة العدل العليا والمنصوص عليها بالمادة ١٢ /أ من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

٤. إعطاء الهيئة صلاحيات في القانون تمكنها من التوصية للإدارة العامة بإجراء تصويبات إدارية في النشاط الإداري للإدارة، لتجنب مواطن الفساد، على أن لا تتقاطع هذه الصلاحيات مع اختصاصات ديوان المظالم وخاصة ما ورد بالمادة (١٢) من قانون ديوان المظالم.

٥. إعطاء هيئة مكافحة الفساد وديوان المحاسبة صلاحيات في القانون عند نظرها أي شكوى أو معلومة ترد إليها تخرج عن اختصاصها تمكنها من الإحالة إلى الجهات المختصة، و على غرار ما هو وارد بنص المادة ١٦/أ من قانون ديوان المظالم.

٦. يقترح الباحث ربط هيئة مكافحة الفساد مع مجلس النواب، على غرار الارتباط المنصوص عليه في المادة (١/١١٩) من الدستور.

٧. يقترح الباحث تعديل المادة ٥ من قانون ديوان المحاسبة والمادة ٢٠ من قانون هيئة مكافحة الفساد، بحيث تشكل الحصانات الممنوحة بموجبها انسجام مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي اخذ به الدستور الأردني في المواد من (٢٤-٢٧) منه.

٨. يقترح الباحث تحديد المهام الرقابية لهيئة مكافحة الفساد عند القيام بمهام التحري والاستدلال حتى لا تتقاطع مع المهام الرقابية لديوان المحاسبة.

٩. يقترح الباحث أن يتم إزالة القيد الوارد في المادة (٦) من قانون هيئة مكافحة الفساد والقاضي بمراعاة الشكل و الإجراءات الخاصة عند ملاحقة ذوي الحصانات.

المراجع

إبراهيم،علي،والعجارمة، أنور، ١٩٩٣، **مبادئ المالية العامة**، الطبعة الأولى،دار صفاء للطباعة والنشر،عمان

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣

الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠٠٨ –٢٠١٢).

بوضياف، عمار،١٩٩٢، **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الأولى، دار ريحانة، الجزائر

تعليمات اجتماعات مجلس الهيئة رقم ٥ لعام ٢٠٠٨

تعليمات رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ لديوان المظالم

التقرير السنوي لديوان المحاسبة رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٨

التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٨

جابر، عبدالرؤوف،١٩٩٧، **دور رقابة ديوان المحاسبة دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان

الجريدة الرسمية رقم ٤٨٨١ تاريخ ٢٠٠٨/١/٣١، أرشيف رئاسة الوزراء

الجريدة الرسمية رقم ٣٨١١ تاريخ ١٦/٣/١٩٩٢

جوخدار، حسن،١٩٩٣، **شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني**، الطبعة الأولى الجزء الثالث والرابع. مطبعة الصفدي، عمان

الحافظ، محمود، ١٩٨٥ **القرار الإداري**، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.

أبو حمـــــود، حسن،**الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية**، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية، مجلد ١٨، عدد،٢٠٠٢

حسني،محمود نجيب،١٩٨٨، **شرح قانون الإجراءات الجنائية**، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة

حلمي، محمود، ١٩٧٠، **القرار الإداري**، الطبعة الأولى، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة

الخلايلة، محمد، ٢٠١٠، **القانون الإداري**، الطبعة الأولى، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان

الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته.

الزعبي، خالد سمارة، ١٩٨٩، **القانون الإداري وتطبيقاته**،الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان

الزعبي،خالد سمارة،١٩٩٩، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق**، الطبعة الثانية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان

أبو سويلم، احمد،٢٠١٠، **مكافحة الفساد في التشريع الأردني دراسة مقارنه**، الطبعة الأولى،دار الفكر، عمان

السعيد، كامل، **شرح قانون العقوبات الأردني الجرائم المضرة بالمصلحة العامة**، ٢٠٠١، الطبعة الأولى، الدار العلمية للنشر، عمان

السكارنة، بلال خلف،٢٠١١، **الفساد الإداري**،الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان

سلمان، مصطفى حسين،١٩٩٠، **المالية العامة**، بلا طبعة،دار المستقبل للنشر والتوزيع، عمان.

الشخانبة، تمارا عبدالغني، ٢٠١٠، **دور هيئة مكافحة الفساد واتجاهات الجمهور الأردني نحوها دراسة ميدانية على سكان مدينة عمان**، رسالة ماجستير،الجامعة الأردنية

شطناوي، علي خطار، **جوانب قانونية في تشريعات مكافحة الفساد الأردنية**،مركز الرخاء للدراسات، الأردن، ٢٠٠٧

شطناوي، علي خطار،٢٠٠٣، **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.

الضمور، علي، **التجربة الأردنية في مجال مكافحة الفساد مع تسليط الضوء على مجال التجريم وإنفاذ القانون**، المؤتمر مكافحة الفساد، ٣-٦ /٢٠٠٨/١٠، أوكرانيا

طلبة، عبدالله،١٩٨٩، **مبادئ القانون الإداري**، ج٢،دمشق

الطماوي، سليمان، ٢٠٠٧، **مبادئ القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة

الطماوي، سليمان، ١٩٨٤، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة**، دار الفكر الجامعي

عبد الستار، فوزية، ١٩٧٥، **شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني**، دار النهضة العربية، بيروت

عبد المنعم،سليمان، ١٩٩٧،**أصول الإجراءات الجزائية في التشريع والقضاء والفقه**، الموئسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت

العمايره، مالك فتحي، **الواقع القانوني والتطبيقي لمنظومة النزاهة الوطنية الأردنية**، مؤتمر " الفساد وأثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية "، ٤-٢٠١٠/٨/٥، الجامعة الأردنية

العموري، محمد رسول،٢٠٠٥، **الرقابة المالية العليا دراسة مقارنة**، منشورات الحلبي،الطبعة الأولى

ابوفرحه، نائل حسني، **فعالية الإدارة والإطار المؤسسي في التقليل من الفساد ودور الأجهزة الرقابية في محاربته وتجفيف منابعه**، مؤتمر "الفساد وآثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية"،الفترة ٤-٢٠١٠/٨/٥، الجامعة الأردنية

قانون إشهار الذمة المالية رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته

قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة١٩٦١ وتعديلاته

قانون البنوك وتعديلاته رقم ٢٨ لسنة٢٠٠٠

قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤

قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣.

قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.

قانون ديوان المظالم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨.

قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته

قانون المخابرات العامة رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٤

قانون محاكمة الوزراء رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٢

قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٨ لسنة ٢٠١٠

قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦.

القبيلات، حمدي،٢٠١٠، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان

القبيلات، حمدي،والشطناوي، فيصل، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، دراسة مقارنة، **مجلة دراسات،** المجلد (٣٥)،العدد (٢)، ٢٠٠٨

القطاونة، تحسين مجير،٢٠٠٧، **سحب القرارات الإدارية دراسة مقارنة،** رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا

كنعان، نواف،٢٠٠٦، **القانون الإداري الكتاب الأول**،الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان

المجالي، نظام، ٢٠١٠، **شرح قانون العقوبات القسم العام،** الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان

المجالي، نظام، ٢٠٠٣، **القرار بان لا وجه لإقامة الدعوى قرار منع المحاكمة،** الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان

مازن ليلو ماضي، نظام الامبودسمان أو المفوض البرلماني ضمانه لحقوق الأفراد وحرياتهم، **مجلة القادسية**، جامعة القادسية، المجلد ٣، العدد٢، ١٩٩٩، العراق

مجلة نقابة المحامين، العددان ٣و٤، السنة ٣٩، ١٩٩١

منشورات ديوان المظالم،مقال بعنوان نبذة عن ديوان المظالم، متوفر عبر www.acjls.org

منشورات مركز عداله www.adaleh.info

منشورات ديوان المحاسبة متوفر عبر http://www.audit-bureau.gov.jo

موقع هيئة مكافحة الفساد متوفر عبر http://www.jacc.gov.jo/index.aspx

http :// wwwtransparency.org.

نجم، محمد صبحي، ٢٠٠٦، **شرح قانون العقوبات القسم الخاص**، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان

نجم،محمد صبحي،٢٠٠٠، **قانون أصول المحاكمات الجزائية**، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان

نظام الخدمة المدنية وتعديلاته رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧

النظام المالي رقم ٣ لسنة ١٩٩٤

نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد وتعديلاته رقم ٩٢ لسنة ٢٠٠٧

نمور، محمد سعيد، ٢٠٠٥، **شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية**، الطبعة الأولى، دار الثقافة والنشر، عمان

الهاشم، ضامن، ٢٠١٠، **مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الاردنيه دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣**، رسالة ماجستير،جامعة الإسراء الخاصة

الوصال، كمال أمين،٢٠٠٩، دراسة في الأسباب والآثار ألاقتصاديه للفساد، **مجلةعالم الفكر**، مجلد ٣٨ عدد ٢.

وصف المهام الرئيسية للوحدات الإدارية، منشورات قسم العلاقات العامة في هيئة مكافحة الفساد، ٢٠٠٨.